REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIII - Nº 562 Bogotá, D. C., miércoles, 1º de octubre de 2014 EDICIÓN DE 24 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 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2014 CÁMARA

por la cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, septiembre 3 de 2014

Doctor

JAIME BUENAHORA FEBRES

Comisión Primera de Cámara

Presidente

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2014 Cámara, *por la cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.*

Respetado señor Presidente:

Con el fin de responder al encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2014 Cámara,** *por la cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.*

I. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto tiene la finalidad, por una parte, derogar el Acto Legislativo número 02 del 2004, por medio del cual se reforma la redacción original de la Constitución Política y se introduce la reelección presidencial y por otra adicionar al artículo 117 una prohibición expresa para imposibilitar la reelección del Procurador, el Defensor del Pueblo y personeros.

II. **CONTENIDO DEL PROYECTO**

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 003 DE 2014 CÁMARA

por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo número 1 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso 2° al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:

Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido.

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

III. **TRÁMITE**

El proyecto fue radicado el 20 de julio del 2014 por los autores: honorables Senadores *Iván Cepeda, Alexánder López Maya;* honorables Representantes *Alirio Uribe Muñoz, Ana Paz Cardona, Ángela María Robledo Gómez, Angélica Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero*; honorable Senadora *Claudia López Hernández*, honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes*, honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla Salazar, Jorge Eliécer Prieto*

Riveros, Jorge Enrique Robledo Castillo, Jorge Iván Ospina Gómez; honorables Representantes *Óscar Ospina Quintero, Sandra Liliana Ortiz Nova, Víctor Javier Correa Vélez*.

Fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 364 del 2014.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1. La reelección presidencial permite la cooptación de los poderes públicos

El Presidente de la República como cabeza de la Rama Ejecutiva del poder público es el único eje de tracción política y gubernamental central, es decir todos los entes que conforman al Estado en su división política y territorial, incluyendo órganos de control y órganos autónomos, están bajo influencia directa del Gobierno Central, lo cual se hace innegable en aspectos funcionales propios de la administración pública y el diseño Constitucional.

Así, puede verse que en el Presidente, no solo radican las funciones de jefe de gobierno y jefe de Estado, sino además las de nominador, fiscalizador, comandante en jefe de las Fuerzas Militares y sancionador del marco jurídico, lo cual implica que él tiene influencia directa sobre la actividad judicial y legislativa de la Nación. En un marco regido por la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

Muestra de lo anterior es la participación directa del Presidente en el proceso de elección, tanto de los miembros de las altas Cortes, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Ministros, Directores de Departamento Administrativo. De igual forma al ser jefe de Estado, puede disponer discrecionalmente de cargos como embajadas y miembros del cuerpo diplomático[1]. Asimismo, la facultad otorgada al Presidente, por los artículos 154, 200, 375 y demás concordantes de la Constitución, así como el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 otorgan al presidente capacidad para presentar Proyectos de Ley y Actos Legislativos, con objeto de que a través de los mismos se regulen aspectos complementarios al ordenamiento constitucional y así lograr el desarrollo de las políticas públicas, lo que reviste una indiscutible injerencia con las demás ramas del poder público.

La reforma que introdujo la reelección presidencial fue incongruente con el resto del ordenamiento constitucional y olvidó la voluntad del constituyente de 1991, que tomando como base la solidez de la figura presidencial y para desarrollar los controles propios de esta institución, estableció un sistema presidencialista con límites claros al poder, que admitieran su moderación mediante el mantenimiento de un periodo determinado e inmodificable de 4 años; de manera que las instituciones de control tuvieran una autonomía real, donde su nominación no dependiera del mandatario a quien van a controlar de una u otra manera, omisión que deja claro el desequilibrio de poderes que generó esta reforma, argumento reiterado por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

"En efecto, la Constitución no es un simple agregado de normas, sino que constituye un todo jurídico, pues entre las características esenciales de un Estado Democrático, ha de existir necesariamente un sistema de pesos y contrapesos, de suerte que ninguna autoridad acumule para sí atribuciones, de tal magnitud que reduzca al mínimo a las demás ramas del poder, o haga inocuos los controles pues la distribución de funciones entre las distintas ramas del Poder Público ha de permitir que el poder controle al poder"[2].

Tomando en cuenta lo argumentado por la Corte, la introducción de la reelección al modelo constitucional colombiano de manera aislada, sin tener en cuenta los poderes propios de la jefatura de Estado, así como los periodos y propósitos de los órganos de control, desvirtúa el equilibrio de poderes concebido en la redacción original y hace ineludible la derogatoria de esta norma.

Visto lo anterior, en un sistema en donde el Presidente de la República es quien fija las políticas de Gobierno, determina de manera directa el accionar de las demás ramas del poder público, y tiene capacidad de nominar a quienes las dirigen, es inconveniente permitir la figura de la reelección inmediata, ya que se abre la puerta a que las facultades otorgadas por la Constitución terminen por aniquilar la independencia de las demás ramas, y en su lugar se erija una serie de medidas populistas que deforman el objeto del Estado.

2. La reelección presidencial inmediata forja un Estado que permite el personalismo político caudillista

El diseño institucional contemplado en la redacción constitucional original tuvo, entre otros, el objetivo de prevenir los riesgos del personalismo político caudillista, el paternalismo y el populismo, mediante el establecimiento de periodos fijos de un cuatrienio que una vez terminados dan pie a los procesos orientados al reemplazo institucional de sus titulares. Levantar la prohibición original de la Constitución hace que en caso de que el Jefe del Estado en ejercicio resuelva presentarse como candidato a una nueva elección, sus políticas ejercidas durante el primer término tengan el doble objetivo de cumplir con la función presidencial y asegurar la reelección de su gobierno; lo cual entraña incentivos perjudiciales para el diseño y ejecución de políticas públicas desde el comienzo de su mandato.

Por otra parte, la redacción vigente establece: "Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde

---

[1] Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 176 de 2004 Cámara.

[2] CORTE CONSTITUCIONAL. Apartes del Comunicado de Prensa, de octubre 20 de 2005, **Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado,** *por medio del cual se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.*

el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere"[3]. Esto implica que por cuatro meses, el presidente en ejercicio ostenta la doble calidad de "Candidato-Presidente" y en caso de haber segunda vuelta este término se extiende, abriendo en todo caso la puerta para que el Presidente en ejercicio participe en política por el término señalado lo cual trae consecuencias adversas como el descuido de la función presidencial, la cual, durante el término que el Presidente ostenta esta doble calidad se ve manifiestamente descuidada ya que el ejecutivo concentra su capacidad en la campaña en curso, asimismo la perversión de la ejecución gubernamental orientándola hacia gestiones populistas que le aseguren la reelección sacrificando la ejecución de políticas públicas de Estado, sostenibles, responsables y a largo plazo. Como plantea el tratadista Luis Carlos Sáchica:

"La prohibición de la reelección vigoriza las defensas contra la instauración de dictaduras personalistas y la prolongación inconveniente de un mandato democrático que, para serlo verdaderamente, debe ser transitorio"[4].

Por otra parte, la modificación introducida en el Acto Legislativo número 02 del 2004 concibe un sistema que además es contrario al régimen de partidos contemplado en la misma Constitución. Desde su concepción, a partir de la personalización del ejercicio del poder público en cabeza del entonces Presidente de la República, se transformó precipitadamente la Constitución y se levantó la prohibición de la reelección presidencial, promoviendo la equivocada idea de que es imposible establecer políticas públicas a largo plazo y que las políticas de gobierno dependen, indispensablemente, de la persona quien ocupe la Presidencia y no de las ideologías o Partidos que representan, lo cual contradice el espíritu de la redacción original constitucional.

3. **Es un modelo antidemocrático que imposibilita la alternancia política**

Por otra parte, la modificación constitucional admite que cuando el Presidente presente su candidatura, pueda participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción en calidad de "Candidato-Presidente" rompe con el principio constitucional de igualdad y concibe un esquema que impide la alternancia política y en consecuencia agrieta el sistema democrático.

Además de las funciones señaladas en el primer acápite de este texto, el Presidente acumula en su cabeza un alto poder que le permite la exposición ante los medios de comunicación oficiales y privados, el control de la economía en función de los réditos electorales, la utilización de las relaciones públicas con los sectores público y privado, entre otros; factores que generan un escenario político desventajoso para que otros ciudadanos que pretendan acceder a esta calidad y por lo tanto dificultan en grado extremo la alternancia, que es un principio fundamental en nuestra identidad constitucional a lo largo de nuestro transcurso como república y como democracia[5]. Bien señala la jurisprudencia constitucional:

"Por lo demás, comoquiera que solo puede haber una reelección, de todas maneras, en el periodo siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo número 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República"[6].

4. **El Acto Legislativo 02 de 2009 padece de un vicio de competencia por sustitución de la Constitución**

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-551 de 2003 sentó estos criterios en relación con la sustitución de Constitución[7], estableciendo que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales[8]. Esto significa que la Constitución puede ser modificada por el Congreso con la salvedad de no ser sustituida por otra tangencialmente diferente; supuesto en el que estaríamos ante el fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución, el cual ocasiona un irreparable vicio de competencia en el acto.

Se sustituye la Constitución cuando un elemento determinante de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente. Como lo estableció la Corte en otra sentencia: "*Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformatorio con una regla, norma o principio constitucional –lo cual equivaldría a ejercer un control material–.*"

---

3 Artículo 127 Constitucional.

4 Exposición de motivos **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2011 Senado,** *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

5 Exposición de motivos **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2011 Senado,** *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

6 Sentencia C-1045/05 Referencia: expediente D-5626 Magistrada Ponente: doctora Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sentencia C-1040 de 2005 Referencia: expediente D-5645. Magistrados Ponentes: doctor Manuel José Cepeda Espinosa, doctor Rodrigo Escobar Gil, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, doctor Humberto Antonio Sierra Porto, doctor Álvaro Tafur Galvis, doctora Clara Inés Vargas Hernández.

8 Sentencia C-551 de 2003 Referencia: expediente CRF-001, doctor Eduardo Montealegre Lynett.

Como ya se mencionó anteriormente, el Acto Legislativo número 02 de 2004 trastoca el principio a la igualdad, del principio democrático de separación de poderes, del derecho a la participación, a la alternancia política y al pluralismo, todos elementos esenciales de la identidad constitucional establecida en el 91 y en este orden de ideas, en cuanto al contenido del acto legislativo, hay una evidente sustitución de la Constitución, pues la soberanía reside en el pueblo y no en un órgano constituido; porque el poder constituyente es distinto al poder de reforma y desprotege los principios y valores constitucionales vigentes.

5. **Importancia de extender esta prohibición al Ministerio Público**

Por otra parte, los mismos principios que orientan la expresa prohibición a la reelección presidencial resultan aplicables para que esta prohibición sea extensiva a otros órganos de control con el fin de evitar la indebida utilización de sus competencias para lograr la refrendación de sus cargos para períodos sucesivos. No obstante, la prohibición de la relección solo se hizo expresa para Fiscal General de la Nación y los contralores sin mencionar a Procurador, el Defensor del Pueblo o los personeros.

Si bien en diversas ocasiones se ha dicho que la Constitución fija períodos de funcionarios y en muchos casos autoriza la reelección, y que si no está autorizada, podemos decir que está prohibida tácitamente, la interpretación constitucional ha permitido que estos funcionarios se reelijan en un contexto que ha derivado en intercambio de prebendas, favores entre los titulares en ejercicio y los órganos postulantes o electores para lograr un segundo mandato, evidentes, por ejemplo, en la última elección del Procurador General de la nación, demandada ante las instancias judiciales al haber estado precedida por el nombramiento de familiares de los miembros de la Corte Suprema de Justicia que lo ternó quebrantando, así el querer del constituyente en esta materia, el cual ha sido puesto en evidencia al respecto en múltiples oportunidades en tal sentido por los redactores de la Carta Política.

6. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Atendiendo al efecto jurídico que propone el proyecto que nos ocupa, para lo cual se hace necesario armonizar también otras disposiciones contenidas en la Constitución de 1991, se encuentra en plena consonancia con la esencia del proyecto señalado; considero viable realizar las siguientes modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2014 Cámara, conforme a las consideraciones siguientes:

TEXTO ORIGINAL PAL-03-2014	MODIFICACIÓN PAL-03-2014	RAZÓN DE LA MODIFICACIÓN
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2014 CÁMARA *por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.* El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 1 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 2º. Adiciónese un inciso 2° al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto: Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido. Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.	**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2014 CÁMARA** *por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.* El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 2 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 2º. Adiciónese un inciso 2° al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto: Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido. Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.	Error tipográfico en la redacción del texto propositivo inicial. Es la voluntad de los autores la derogatoria del Acto Legislativo número 2 de 2004, lo cual es evidente tanto en la redacción del proyecto, como en la exposición de motivos del mismo.

7. **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2014 Cámara,** *por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia,* con las modificaciones propuestas en el presente informe de ponencia.

De lo señores Representantes;

Cordialmente:

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Ponente

Germán Navas Talero
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2014 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

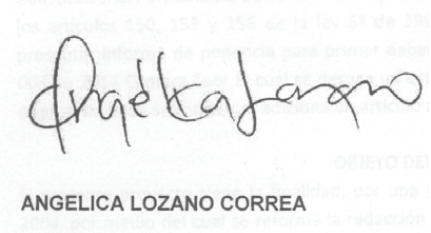
DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo número 2 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso 2° al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:

"Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido".

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.



ANGELICA LOZANO CORREA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA

por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre.

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

DÍDIER BURGOS RAMÍREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, *por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara,** *por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre*.

Los suscritos ponentes designados para primer debate al **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara,** *por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre*, presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes *Albeiro Vanegas Osorio, Alexánder García Rodríguez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Carlos Eduardo Osorio Aguilar, Cristóbal Rodríguez Hernández, Christian José Moreno Villamizar, Dídier Burgos Ramírez, Eduardo José Tous de la Ossa, Elbert Díaz Lozano, Elda Lucy Contento Sanz, Jaime Armando Yepes Martínez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, José Bernardo Flórez Asprilla, Juan Felipe Lemos Uribe, Rafael Eduardo Palau Salazar.*

Publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 365 de 2014, y en cumplimiento del artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir el informe de ponencia correspondiente, previas algunas consideraciones destinadas a revisar, ampliar y profundizar las que ya fueron realizadas en la exposición de motivos por el autor.

En este orden de ideas, sometemos a consideración de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia, que está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

I. **Antecedentes**

El 20 de julio de 2014, ante la Secretaría del honorable Senado de la República se radicó el **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara,** *por el cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre*, el cual fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 365 de 2014, posteriormente fueron designados ponentes los honorables Representantes *Rafael Romero Piñeros, Dídier Burgos Ramírez, Argenis Ramírez Velásquez, Cristóbal Rodríguez Hernández, José Élver Hernández Casas,* y *Ángela María Robledo.*

II. **Objeto y justificación del proyecto**

Esta iniciativa legislativa pretende establecer como política de Estado la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre", buscando con ello un marco institucional para el reconocimiento, protección y garantía de los derechos los niños y niñas de cero a seis (6) años de edad, y la materialización del Estado Social de Derecho.

La importancia de elevar a la categoría de ley esta estrategia del Estado radica en dar mayor eficacia y eficiencia a la responsabilidad que tiene el Estado, la sociedad y la familia, respecto del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de cero a seis (6) años de edad. Es en armonía, precisamente, con esto, que esta ley concreta e integra la intensión y responsabilidad del Estado colombiano, como garante del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de cero a seis (6) años de edad.

En concordancia, la política pública "De Cero a Siempre" busca responder a problemas de relevancia social a partir de la planeación y toma de decisiones orientadas a buscar el bienestar integral, la satisfacción de necesidades y la garantía de derechos. Es así, que esta política pública, en correlación con la dogmática de la Constitución Política, busca no solo precisar una construcción de formulación, implementación y evaluación, sino también establecer una herramienta de trans-

formación social y garantía de derechos de largo aliento, que trascienda los períodos gubernamentales. Desde esta perspectiva la política De Cero a Siempre se encuentra en armonía con los fines del Estado y sus obligaciones constitucionales.

Ahora bien, es pertinente citar del "Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de 2013" que en su capítulo de "Dificultadores" señala *"falta de criterios unificados de país, gobernabilidad y direccionamiento desde el nivel nacional de una política integral de atención a niños y niñas en Primera Infancia, asistencia técnica y presencia intersectorial en los territorios. Sobre esta condición es que sustenta su trabajo y enfoque la Estrategia De Cero a Siempre."*. De lo citado se colige que la estrategia no ha podido implementar un marco institucional que responda satisfactoriamente al goce efectivo de derechos de los menores de seis años de edad.

III. **Presentación del articulado**

El presente proyecto de ley, consta de veinticinco (25) artículos a saber:

Un primer título referente a "Objeto, Enfoque, Conceptos, Cobertura de Aplicación" el cual está compuesto por nueve artículos (9); de esta forma el artículo 1° establece el objeto, el cual es elevar a la categoría de política de Estado la estrategia De Cero a Siempre, en el artículo segundo: se habla sobre la necesidad de garantizar el efectivo goce de derechos a los niños y niñas desde el momento que nacen hasta los seis (6) años, a su vez el artículo 3° habla sobre el desarrollo integral, el artículo 4° establece la necesidad de la protección integral, por su parte el artículo 5° conceptúa las realizaciones, el artículo 6° hace referencia a los entornos, el artículo 7° se remite a la atención integral, el artículo 8° establece la Ruta Integral de Acciones (RIA) y finalmente el artículo 9° nos habla sobre la cobertura que debe tener la política De Cero a Siempre.

Por otra parte, la iniciativa legislativa cuenta con un segundo título "Líneas de Acción, Gestión Integral y Competencias Institucionales" que a su vez está compuesto por 16 artículos incluido el de su vigencia.

Con base en lo anterior el artículo 10 establece las líneas de acción de la política De Cero a Siempre, entre las que se encuentran, cobertura y calidad de atenciones, gestión territorial, movilización social, seguimiento y evaluación y generación de conocimiento, a su vez el artículo 11 habla sobre la gestión integral y cómo esta se implementará bajo los principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo, el artículo 12 detalla las responsabilidades y parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el artículo 13 establece la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y de su composición.

Seguidamente el artículo 14 puntea que las competencias de cada entidad que integra la comisión intersectorial de primera infancia serán asignadas en razón de las competencias de cada entidad; con base en lo anterior los artículos posteriores enmarcan las competencias de las distintas entidades para con la comisión intersectorial. Así mismo, el artículo 15 habla sobre las competencias de la Presidencia de la República, el artículo 16 se refiere a las competencias del Ministerio de Educación, el artículo 17 sobre el Ministerio de Cultura, el artículo 18 sobre el Ministerio de Salud, el artículo 19 sobre el Departamento Nacional de Planeación, el artículo 20 sobre el Departamento de Prosperidad Social, el artículo 21 sobre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; posteriormente el artículo 22 determina la implementación nacional de la política De Cero a Siempre, el artículo 23 establece la implementación territorial de la política a través de las competencias de los alcaldes y gobernadores, el artículo 24 trata el tema de los recursos y cómo estos serán asignados a través de la Ley del Presupuesto Nacional y finalmente el artículo 25 nos habla sobre la vigencia de la presente iniciativa legislativa.

IV. **Marco Constitucional y Legal**

El proyecto de ley se soporta en fundamentos constitucionales, de derecho internacional integrado al bloque de constitucionalidad, normas legales y jurisprudencia.

4.1. **Disposiciones de rango internacional integradas al bloque de constitucionalidad**[1]

• Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada en Colombia a través de la Ley 12 de enero 22 de 1991, *en la que se establece en relación con los niños:*

i) Derecho a expresar su opinión libremente y a que esta sea tenida en cuenta (Artículo 12);

ii) Libertad de expresión (Artículo 13);

iii) Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Artículo 14);

iv) Libertad de asociación (Artículo 15); y

v) Acceso a una información adecuada (Artículo 17).

• Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, aprobada a través de la Ley 16 de diciembre 30 de 1972, que en su artículo 19 establece:

"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

• *Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas* el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 25 establece:

"(…) 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

---

[1] Corte Constitucional. C-1068 de 2002, C-997 de 2004, C-240 de 2009.

• Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía", adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000), aprobado por Ley 765 de julio 31 de 2002, que a la letra dice:

"(…) Artículo 1°. Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo".

• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, previa aprobación por el Congreso de la República mediante Ley 74 de 1968, y entró en vigor de acuerdo con las disposiciones del instrumento el 23 de marzo de 1976, el cual expresa:

"(…) Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;".

(…) Artículo 10.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil".

• Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, aprobado en la Ley 319 de septiembre 20 de 1996, en la cual se establece:

"Artículo 15. *Derecho a la Constitución y Protección de la Familia.*

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

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

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

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

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

4.2. **Disposiciones de Rango Constitucional**

"Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte".

"Artículo 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica".

"Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. (…)".

"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

"Artículo 50. Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia".

V. **Consideraciones y modificaciones al articulado propuestas por los ponentes**

Las presentes modificaciones son elaboradas teniendo en cuenta las recomendaciones contenidas en los conceptos presentados por el Ministerio de Educación, Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, y el Departamento para la Prosperidad Social.

De acuerdo a lo discutido por los ponentes, y los conceptos emitidos por las diferentes entidades, se relacionan a continuación las modificaciones propuestas al articulado.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Título *por el cual se convierte en política de Estado la estrategia "De Cero a Siempre".*	**Título** *por el cual se **establece** como política de Estado la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones.*	Se modifica la palabra "convierte" por "establece", toda vez que esta representa el objeto de la iniciativa legislativa.
"**TÍTULO I** OBJETO, ENFOQUE, CONCEPTOS, COBERTURA DE APLICACIÓN"	**"TÍTULO I** DISPOSICIONES GENERALES**"**	En este capítulo se encuentran consagradas desde el objeto hasta los principios rectores de la política "De Cero a Siempre".
Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia "Cero a Siempre", la cual busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y protección integral.	**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto **establecer** como política de Estado **la Atención Integral a la Primera Infancia** "De Cero a Siempre", la cual busca promover el desarrollo integral **y la garantía de derechos de los niños y las niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.**	Conforme al título propuesto se modifica la palabra "elevar" por "establecer" y posteriormente se agrega la necesidad de garantizar la atención integral a los niños y niñas.
Artículo 2°. *Política "De Cero a Siempre".* La política "De Cero a Siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, las estructuras institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.	**Artículo 2°.** *Política "De Cero a Siempre".* La política "De Cero a Siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, **los procesos, las estructuras y roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas** por el Gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.	Se especifica que los procesos, estructuras y roles institucionales hacen parte de la concepción del Estado sobre la Política "De Cero a Siempre".
	"Artículo 3°. *Principios rectores de la política "De Cero a Siempre".* Los principios que fundamentan la presente ley se cimentan en la Constitución Política y las leyes sobre la materia: – La prevalencia de los derechos de los niños y las niñas. – La prevención. – La protección. – La promoción. – La equidad. – La inclusión. – La integralidad y articulación de las políticas. – La solidaridad. – La participación social. – El acceso. – La disponibilidad. – La permanencia. – La calidad. – La sostenibilidad. – La universalidad. – La prioridad de las políticas públicas sobre niñez. – La complementariedad. – La corresponsabilidad. – La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública de las políticas públicas sobre niñez. – La perspectiva de género. – La evaluación.	Artículo nuevo.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 3°. *Desarrollo integral.* Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía.	**"Artículo 4°.** *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderá como: – Desarrollo integral. Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio, que **garantizará a todos los niños y las niñas en primera infancia del país, las condiciones necesarias para su óptimo y pleno desarrollo, en busca de su progresiva autonomía. El Desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 en su artículo 29 es el fin y propósito principal de la presente ley.**	Se propone un solo artículo de definiciones, comprimiendo en un solo capítulo los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, y proponiendo una ampliación en algunas definiciones. – La definición de desarrollo integral se amplía y se pone a tono con lo establecido en la Ley 1098. – En la definición de realizaciones se especifica las condiciones que hacen posible el desarrollo integral de cada niño o niña. – Se amplía la definición de entornos, especificando a que hace referencia el artículo y qué espacios físicos deben ser priorizados. – En la definición de atención integral se elimina la palabra "adolescente" y se elimina el parágrafo. – En la definición de la RIA se cambia la palabra "atenciones" por "mecanismos" y a su vez se especifica la necesidad de establecer rutas sobre las cuales desarrollar armónicamente los entornos de las niñas y niños.
Artículo 4°. *Protección integral.* Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, acompañamiento psicosocial, entre otros) a los niños y niñas, desde la gestación y hasta los 6 años de edad. **Artículo 5°.** *Las realizaciones.* Entiéndase por realizaciones a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. **Artículo 6°.** *Los entornos.* Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos, donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Promueven y son determinantes para la construcción de la vida subjetiva y cotidiana de los niños y niñas en la medida que los vinculan con la vida social, histórica, cultural, política y económica del territorio al que pertenecen. **Artículo 7°.** *La atención integral.* Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial. Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los arreglos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población. Parágrafo 1°. La educación inicial con perspectiva de atención integral se constituirá en un ciclo del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis años y se aplicará a todas las modalidades y servicios implemen-	– Protección integral. Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se deberán configurar políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, recreación, participación y ejercicio de la ciudadanía, acompañamiento psicosocial) a los niños y niñas, desde la preconcepción hasta los 6 años de edad. – Realizaciones. **Son las** condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. **El Estado colombiano propenderá en trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente: Cuente con padre, madre o cuidadores principales que lo acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral. Vivan y disfruten del nivel más alto posible de salud. Gocen y mantengan un estado nutricional adecuado. Crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo. Construyan su identidad en un marco de diversidad. Expresen sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta. Crezcan en entornos que promocionen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración. Se le garanticen sus derechos integralmente.** – Los entornos. **Entiéndase por** entornos los espacios físicos, sociales y culturales diversos **en que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se cuide su integridad física, emocional y social, de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos** – La atención integral. Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a	

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
tados desde las entidades del Gobierno, incluyendo el grado de preescolar. **Artículo 8°.** *Ruta Integral de Atenciones (RIA).* La RIA contiene el conjunto de atenciones que el país ha acordado deben asegurarse tanto a la familia como a las gestante y a la niña o al niño, según su momento o edad y el entorno en que se encuentren, con el fin de garantizar condiciones favorables a su desarrollo. Permite a los territorios organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones allí relacionadas, asegurando que se articulen y que lleguen armónicamente a cada niño y cada niña en sus entornos cotidianos y de acuerdo con su edad, contexto y condición.	asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial. Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los **mecanismos** institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población. – Ruta Integral de Atenciones (RIA). Entiéndase por Ruta Integral de Atenciones el conjunto de acciones intencionadas de Estado dirigidas a la familia, a las gestantes y a la niña o niño según su momento o edad y el entorno en que él o ella se encuentren, con el fin de garantizar las condiciones más favorables para su desarrollo. **Deberá asegurarse que todas las entidades territoriales comenzando por el orden nacional, desarrollen una RIA que permita organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones, asegurando que estas se articulen y lleguen armónicamente a través de los entornos a cada niño, cada niña y sus familias, reconociendo y respetando sus características socioculturales.**	
	Artículo 5°. *Calidad de las atenciones.* Las atenciones que reciban desde la preconcepción hasta que la niña o el niño cumpla 6 años de edad, deben estar encaminadas a asegurar con calidad las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo.	Artículo nuevo.
Artículo 9°. *Cobertura.* La política "De Cero a Siempre" se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La totalidad de los niños y niñas en primera infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política "De Cero a Siempre".	**Artículo 6°.** *Cobertura de aplicación.* **La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia,** se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. **La cobertura deberá contar con la concurrencia tanto de actores públicos como actores privados.** La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política "De Cero a Siempre".	
"TÍTULO II LÍNEAS DE ACCIÓN, GESTIÓN INTEGRAL Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES"	"TÍTULO II FASES, LÍNEAS DE ACCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL"	Se adecua el título a los cambios anteriores.
	"Artículo 7°. *Fases de la política pública "De Cero a Siempre".* La política pública asumirá las siguientes fases: – Identificación. En esta fase se diagnosticará la situación de los niños menores de seis años, permitiendo de esta forma visualizar las necesidades o problemáticas de los niños y niñas de la primera	Artículo nuevo.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
	infancia. Este conocimiento cualitativo y cuantitativo que se obtiene de la situación permitirá levantar la línea base de intervención. En esta fase se debe buscar la participación de la sociedad por medio de espacios de reflexión sobre las prioridades, lineamientos y acciones de la política "De Cero a Siempre". – Formulación. Teniendo claros los puntos objeto de intervención, se debe determinar las mejores alternativas que permitan garantizar de forma progresiva el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia. Para ello, es necesario plasmar en el Plan de Acción como mínimo: los objetivos, las metas, los indicadores, las acciones, los recursos y los responsables de ejecución de la política. La formulación de esta política se efectuará partiendo de los principios enunciados por esta ley. – Implementación. En esta fase, se materializan los planes, programas y proyectos que permitirán alcanzar los objetivos y metas propuestas. Con esto, inicia el proceso de ejecución, que debe estar cimentado desde los principios de sostenibilidad, coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre los distintos actores involucrados. – Evaluación. La evaluación al ser proceso de seguimiento permanente, permitirá verificar la consecución de objetivos, el cumplimento de metas, el avance de indicadores, y la ejecución presupuestal de la política. En consonancia, la evaluación buscará determinar la eficacia y eficiencia de la administración pública, satisfaciendo de bienes, servicios y garantía de derechos de las y los niños objeto de la política "De Cero a Siempre"".	
Artículo 12. *Líneas de acción.* Las líneas de acción de la política son las siguientes: Cobertura y Calidad de las atenciones. Gestión territorial. Movilización social. Seguimiento y la evaluación. Gestión del conocimiento.	"**Artículo 8°.** *Líneas de acción.* Las líneas de acción de la política son las siguientes: – Gestión territorial. Es la especialización de la arquitectura institucional y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial. – Calidad de las atenciones. Son las acciones tendientes a la humanización de la atención, la flexibilización de las atenciones con las particularidades de la población y del contexto, la cualificación del talento humano y el ajuste y la revisión de la calidad de la oferta de servicios. – Movilización social. Es generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero. – Generación de conocimiento. Es la orientación de esfuerzos para propiciar construcciones de sentido actuales, que abarquen las necesidades de todos, que acudan a diversos lenguajes y que se apoyen en el conocimiento científico, en los saberes de las comunidades y las tecnologías.	Se especifica cuáles serán y en qué deben consistir las líneas de acción de la política "De Cero a Siempre" encontrando así la gestión territorial, la calidad de las atenciones, movilización social, y la generación de conocimiento.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 11. *Gestión integral.* Como parte integral del SNBF, la política "De Cero a Siempre" se implementará bajo principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo de las entidades que de esta hacen parte.	**Artículo 9°**. *Gestión integral*. **La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, como parte integral y fundamental del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se regirá por la de intersectorialidad, concurrencia y trabajo colaborativo entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal que hacen parte de ella. Adicionalmente, la gestión integral involucra la colaboración de otros actores de la sociedad.**	Se especifica que las entidades vinculadas a la implementación de la política "De Cero a Siempre" se deben articular no solo entre ellas sino con los demás actores de la sociedad.
Artículo 12. *Sistema Nacional de Bienestar Familiar.* La implementación de la política "De Cero a Siempre" se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Desde la Dirección del SNBF que actualmente está en el ICBF o quien haga sus partes, se realizará el fortalecimiento territorial para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.		Se elimina
	"TÍTULO III COMPETENCIAS INSTITUCIONALES"	Título nuevo
Artículo 13. ***Comisión Intersectorial de Primera Infancia.*** La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por: – Presidencia de la República, – Ministerio de Educación Nacional, – Ministerio de Cultura, – Ministerio de Salud y Protección Social, – Departamento Nacional de Planeación (DNP), – Departamento para la Prosperidad Social, – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, – Coldeportes – Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.	**Artículo 10.** ***Comisión Intersectorial de Primera Infancia.*** La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.	
	"Artículo 11. La Presidencia de la República junto con ICBF presidirán la comisión Intersectorial y hará la coordinación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia".	Artículo Nuevo.
Artículo 14. *Competencia de las Entidades.* Las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas a razón de la competencia de las entidades que la integran.	**Artículo 12.** *Competencia de las Entidades.* Las funciones **de las entidades que integran la** Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas **según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la comisión y los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.**	Se especifica que cada entidad vinculada a la política de primera infancia tendrá unas funciones de acuerdo a su naturaleza.
Artículo 15. *Competencia de la Presidencia de la República.* Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política "De Cero a Siempre" de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.	**Artículo 13.** *Competencia de la Presidencia de la República.* Ejercerá la secretaría técnica, y coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.	

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 16. *Competencia del Ministerio de Educación Nacional.* Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral a la primera infancia. Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.	**"Artículo 14**. *Competencia del Ministerio de Educación Nacional.* Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en Atención Integral a la primera infancia. Estructurará y pondrá en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad".	El Ministerio de Educación deberá ser el encargado de formular e implementar el reconocimiento de la educación inicial como un derecho, de la misma forma realizar el sistema de seguimiento niño a niño.
Artículo 17. *Competencia del Ministerio de Cultura.* Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la política "De Cero a Siempre", sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concerta procesos de calidad para las atenciones en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.	**Artículo 15.** *Competencia del Ministerio de Cultura.* **Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos dirigidos** a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Dará directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrollará y concertará procesos de calidad para las atenciones y acceso a cultura en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.	El Ministerio de Cultura será el encargado de formular e implementar los programas dirigidos al fomento de la cultura con enfoques poblacionales, étnicos, territoriales y lingüísticos acordes a la realidad social del país.
Artículo 18. *Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.* Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).	**Artículo 16.** *Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.* **Formulará e implementará políticas**, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).	Se cambia la palabra "define" por las de "formulará e implementará"
Artículo 19. *Competencia del Departamento Nacional de Planeación.* El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.	**Artículo 17.** *Competencia del Departamento Nacional de Planeación.* El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política para **el Desarrollo Integral de la Primera Infancia**, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.	Se modifica con base en los cambios a los anteriores artículos.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 20. *Competencia del Departamento de Prosperidad Social.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política "De Cero a Siempre" apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	**Artículo 18.** *Competencia del Departamento para la Prosperidad Social.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el **Desarrollo Integral de la Primera Infancia** apoyará sus procesos de territorialización, propenderá por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. **Le corresponderá igualmente ajustar su oferta de servicios a la Política para el Desarrollo Integral de la Primera infancia**.	Se modifica con base en los cambios a los anteriores artículos.
Artículo 21. *Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* El rol del ICBF en el marco de la política "De Cero a Siempre" está definido por su naturaleza institucional. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	**Artículo 19.** *Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	Queda igual.
	Artículo 20. *Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.* El rol de la ANSPE en el marco de política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulneración y pobreza para que realmente se articule la oferta de servicios. Igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la "Política de Atención Integral a la Primera Infancia".	Artículo nuevo.
	Artículo 21. *Competencia de Coldeportes.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Coldeportes consistirá en generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas de primera infancia.	Artículo nuevo.
	"TÍTULO IV IMPLEMENTACIÓN"	Título nuevo.
Artículo 22. *Implementación Nacional de la Política.* Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política "De Cero a Siempre" para lograr la atención Integral a la Primera Infancia.	**Artículo 22.** *Implementación Nacional de la Política.* Todos los **sectores de los que trata la presente ley deberán** hacer los ajustes normativos, institucionales y **presupuestales** que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política "De Cero a Siempre".	Se modifica con base en los cambios a los anteriores artículos.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 23. *Implementación Territorial de la Política.* La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Alcaldes y Gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con Ruta Integral de Atenciones.	**"Artículo 23°.** *Implementación Territorial de la Política*. La implementación se debe hacer a partir de las competencias que alcaldes y gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. **En concordancia los alcaldes y gobernadores deben garantizar la asignación de recursos de forma prioritaria, específica y diferencial en sus planes de desarrollo. Su inobservancia será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.** **Los gobiernos departamentales, distritales y municipales deberán mantener relación directa con la Comisión a través de la secretaría técnica o los delegados institucionales, para recibir asistencia técnica para sus iniciativas y el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia.** **El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de la Prosperidad Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, establecerán los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de implementación de la Política "De Cero a Siempre"".**	Se especifica la responsabilidad por parte de las autoridades locales para garantizar la asignación de recursos para la implementación de la política "De Cero a Siempre".
	Artículo 24°. *Corresponsabilidad.* La política pública se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad de la triada: Estado, familia y sociedad, esto por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la protección integral de los menores.	Artículo nuevo.
	TÍTULO V SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y VEEDURÍA	Artículo nuevo.
	"Artículo 25. *Sistema de Seguimiento Niño a Niño.* Entiéndase por este sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información atendiendo a sus competencias. **Parágrafo 1°.** Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad".	Artículo nuevo.
	"Artículo 26. *Seguimiento y Evaluación.* El Comité Intersectorial de Primera Infancia definirá e implementará un sistema de seguimiento y evaluación a la política "De Cero a Siempre". La Comisión Intersectorial de Primera infancia y los entes territoriales tendrán que presentar correspondientemente al Congreso y a los Concejos y a las Asambleas un informe anual, sobre la implementación de la Política.	Artículo nuevo.

Proyecto de ley número 002	Modificaciones propuestas	Justificación
	Parágrafo 1°. Para garantizar la implementación de la política "De Cero Siempre" y con ello el goce efectivo de derechos, el Ministerio Publico bajo el espectro de sus competencias desarrollará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los entes del nivel nacional y territorial".	
	Artículo 27. *Veeduría.* Los ciudadanos podrán conformar veedurías ciudadanas en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 del 2003, para realizar seguimiento y vigilancia a la implementación de la política "De Cero a Siempre". Las veedurías ciudadanas podrán participar del sistema de seguimiento y evaluación de la política "De Cero a Siempre".	Artículo nuevo.
	"TÍTULO VI FINANCIACIÓN"	Título nuevo.
	"Artículo 28°. *Financiación.* El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, según las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo. Se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias de la nación. Se creará un capítulo de presupuesto anual en la planeación de las entidades del orden nacional y territorial que asegure el gasto público social de los recursos para la atención integral a la primera infancia, los cuales no podrán ser inferiores a los recursos del año anterior".	Artículo nuevo.
Artículo 24. *Recursos.* Los recursos serán asignados a través de la Ley de Presupuesto General.		
	"TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES"	Nuevo título.
	Artículo 29. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional con las entidades públicas competentes, deberán expedir los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.	Artículo nuevo.
Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	**Artículo 30.** *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	

VI. **Proposición**

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución y la ley, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente dar **Primer Debate** favorable al **Proyecto de ley número 002 de 2014,** *por el cual se convierte en Política de Estado la estrategia "De Cero a Siempre"*. Con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

DIDIER BURGOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

RAFAEL ROMERO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Representante a la Cámara
Ponente

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

ARGENIS RAMÍREZ VELÁSQUEZ
Representante a la Cámara

CRISTÓBAL RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ
Representante a la Cámara

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA

por el cual se establece como política de Estado la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014

por el cual se establece como política de Estado la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto *establecer como política de Estado la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre"*, la cual busca promover el desarrollo integral y la garantía de derechos de los niños y las niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.

Artículo 2°. *Política "De Cero a Siempre"*. La política "De Cero a Siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, las estructuras y roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.

Artículo 3°. *Principios rectores de la política "De Cero a Siempre"*. Los principios que fundamentan la presente ley se cimentan en la Constitución Política y las leyes sobre la materia:

1. La prevalencia de los derechos de los niños y las niñas.

2. La prevención.

3. La protección.

4. La promoción.

5. La equidad.

6. La inclusión.

7. La integralidad y articulación de las políticas.

8. La solidaridad.

9. La participación social.

10. El acceso.

11. La disponibilidad.

12. La permanencia.

13. La calidad.

14. La sostenibilidad.

15. La universalidad.

16. La prioridad de las políticas públicas sobre niñez.

17. La complementariedad.

18. La corresponsabilidad.

19. La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública de las políticas públicas sobre niñez.

20. La perspectiva de género.

21. La evaluación.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderá como:

– Desarrollo integral. Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio, que garantizará a todos los niños y las niñas en primera infancia del país, las condiciones necesarias para su óptimo y pleno desarrollo, en busca de su progresiva autonomía. El Desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006, en su artículo 29 es el fin y propósito principal de la presente ley.

– Protección integral. Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, deberán configurarse políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, recreación, participación, ejercicio de la ciudadanía y acompañamiento psicosocial) a los niños y niñas, desde la preconcepción hasta los 6 años de edad.

– Realizaciones. Son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano propenderá en trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente:

* Cuente con padre, madre o cuidadores principales que lo acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.

* Vivan y disfruten del nivel más alto posible de salud.

* Gocen y mantengan un estado nutricional adecuado.

* Crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo.

* Construyan su identidad en un marco de diversidad.

* Expresen sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta.

* Crezcan en entornos que promocionen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

* Se le garanticen sus derechos integralmente.

– Los entornos. Entiéndase por entornos los espacios físicos, sociales y culturales diversos en que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se cuide su integridad física, emocional y social, y se le proteja de cualquier forma de violencia, de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.

La protección de los derechos debe responder a la diversidad de los niños, niñas y las familias en razón de su cultura, etnia, contexto, territorio y dimensiones particulares o afectaciones transitorias.

– La atención integral. Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.

Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los mecanismos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población.

– Educación Inicial. Constitúyase a la Educación Inicial con perspectiva de Atención Integral en un ciclo del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Lo anterior dejando un grado con un solo nivel de educación obligatoria como lo define la Constitución Nacional. Para su puesta en marcha, todas las modalidades y servicios implementados por las entidades del Gobierno, inclusive el grado preescolar, deberán ajustarse al ciclo de Educación Inicial con perspectiva de Atención Inicial. El Gobierno reglamentará la materia.

Parágrafo. Sistema de gestión de la calidad para la educación inicial. El Ministerio de Educación Nacional deberá regular los aspectos relativos a la adecuada operación con calidad de las modalidades de educación inicial con perspectiva de atención integral, tanto de las entidades públicas como de las privadas.

– Ruta Integral de Atenciones (RIA). Entiéndase por Ruta Integral de Atenciones el conjunto de acciones intencionadas de Estado dirigidas a la familia, a las gestantes y a la niña o niño según su momento o edad y el entorno en que él o ella se encuentren; con el fin de garantizar las condiciones más favorables para su desarrollo. Deberá asegurarse que todas las entidades territoriales comenzando por el orden nacional, desarrollen una RIA que permita organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones, asegurando que estas se articulen y lleguen armónicamente a través de los entornos a cada niño, cada niña y sus familias, reconociendo y respetando sus características socioculturales.

Artículo 5°. *Calidad de las atenciones.* Las atenciones que reciban desde la preconcepción hasta que la niña o el niño cumpla 6 años de edad, deben estar encaminadas a asegurar con calidad las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo.

Artículo 6°. *Cobertura de aplicación.* La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La cobertura deberá contar con la concurrencia tanto de actores públicos como actores privados. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política "De Cero a Siempre".

Parágrafo. La política "De Cero a Siempre" será de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales.

TÍTULO II
FASES, LÍNEAS DE ACCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL

Artículo 7°. *Fases de la política pública "De Cero a Siempre"*. La política pública asumirá las siguientes fases:

– Identificación. En esta fase se diagnosticará la situación de los niños menores de seis años, permitiendo de esta forma visualizar las necesidades o problemáticas de los niños y niñas de la primera infancia. Este conocimiento cualitativo y cuantitativo que se obtiene de la situación, permitirá levantar la línea base de intervención. En esta fase se debe buscar la participación de la sociedad por medio de espacios de reflexión sobre las prioridades, lineamientos y acciones de la política "De Cero a Siempre".

– Formulación. Teniendo claros los puntos objeto de intervención, se debe determinar las mejores alternativas que permitan garantizar de forma progresiva el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia. Para ello, es necesario plasmar en el Plan de Acción como mínimo: los objetivos, las metas, los indicadores, las acciones, los recursos y los responsables de ejecución de la política. La formulación de esta política se efectuará partiendo de los principios enunciados por esta ley.

– Implementación. En esta fase, se materializan los planes, programas y proyectos que permitirán alcanzar los objetivos y metas propuestas. Con esto, inicia el proceso de ejecución, que debe estar cimentado desde los principios de sostenibilidad, coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre los distintos actores involucrados.

– Evaluación. La evaluación al ser un proceso de seguimiento permanente, permitirá verificar la consecución de objetivos, el cumplimento de metas, el avance de indicadores, y la ejecución presupuestal de la política. En consonancia, la evaluación buscará determinar la eficacia y eficiencia de la administración pública en la satisfacción de bienes, servicios y garantía de derechos de los niños objeto de la política "De Cero a Siempre".

Artículo 8°. *Líneas de acción.* Las líneas de acción de la política, son las siguientes:

• **Gestión territorial.** Es la especialización de la arquitectura institucional y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial.

• **Calidad de las atenciones.** Son las acciones tendientes a la humanización de la atención, la flexibilización de las atenciones con las particularidades de la población y del contexto, la cualificación del talento humano y el ajuste y la revisión de la calidad de la oferta de servicios.

• **Movilización social**. Es generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea los primero.

• **Generación de conocimiento.** Es la orientación de esfuerzos para propiciar construcciones de sentido actuales, que abarquen las necesidades de todos, que acudan a diversos lenguajes y que se apoyen en el conocimiento científico, en los saberes de las comunidades y las tecnologías.

Artículo 9°. *Gestión integral.* La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, como parte integral y fundamental del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se regirá por la de intersectorialidad, concurrencia y trabajo colaborativo entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal que hacen parte de ella. Adicionalmente, la gestión integral involucra la colaboración de otros actores de la sociedad.

TÍTULO III
COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

Artículo 10. *Comisión Intersectorial de Primera Infancia.* La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.

Artículo 11. *Integración.* La Comisión Intersectorial de Primera Infancia estará integrada por:

1. Un delegado del Presidente de la República;

2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;

3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro;

4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro;

5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro;

6. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad;

7. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;

8. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;

9. El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;

10. El Director de Coldeportes o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo.

La Presidencia de la República presidirá la Comisión Intersectorial y hará la coordinación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Artículo 12. *Competencia de las entidades.* Las funciones de las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la Comisión y los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.

Artículo 13. *Competencia de la Presidencia de la República.* Ejercerá la Secretaría Ejecutiva, orientará y coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de acuerdo con el plan de acción trazado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Igualmente coordinará las relaciones entre el Presidente de la República con los entes territoriales, el sector privado y las organizaciones sociales.

Artículo 14. *Competencia del Ministerio de Educación Nacional.* Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral.

Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en atención integral a la primera infancia.

Estructurará y pondrá en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad.

Artículo 15. *Competencia del Ministerio de Cultura.* Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Dará directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infan-

til y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrollará y concertará procesos de calidad para las atenciones y acceso a la cultura en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.

Artículo 16. *Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.* Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).

Artículo 17. *Competencia del Departamento Nacional de Planeación.* El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.

Artículo 18. *Competencia del Departamento para la Prosperidad Social.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia apoyará sus procesos de territorialización, propenderá por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. Le corresponderá igualmente ajustar su oferta de servicios a la Política para el Desarrollo Integral de la Primera infancia.

Artículo 19. *Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia, y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.

Artículo 20. *Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.* El rol de la ANSPE en el marco de política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulneración y pobreza para que realmente se articule la oferta de servicios. Igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.

Artículo 21. *Competencia de Coldeportes.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Coldeportes consistirá en generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas de primera infancia.

TÍTULO IV
IMPLEMENTACIÓN

Artículo 22. *Implementación nacional de la política.* Todos los sectores de los que trata la presente ley, deberán hacer los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la política "De Cero a Siempre".

Artículo 23. *Implementación territorial de la política.* La implementación se debe hacer a partir de las competencias que alcaldes y gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia los alcaldes y gobernadores deben garantizar la asignación de recursos de forma prioritaria, específica y diferencial en sus planes de desarrollo. Su inobservancia será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.

Los Gobiernos departamentales, distritales y municipales deberán mantener relación directa con la Comisión a través de la Secretaría Técnica o los delegados institucionales, para recibir asistencia técnica para sus iniciativas y el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia.

El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de la Prosperidad Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar establecerán los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de implementación de la Política "De Cero a Siempre".

Artículo 24. *Corresponsabilidad.* La política pública se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad de la triada: Estado, familia y sociedad, esto por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la protección integral de los menores.

TÍTULO V
SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y VEEDURÍA

Artículo 25. *Sistema de Seguimiento Niño a Niño.* Entiéndase por este Sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tendrán a su cargo el

reporte permanente de información atendiendo a sus competencias.

Parágrafo 1°. Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada, cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad.

Artículo 26. *Seguimiento y evaluación.* El Comité Intersectorial de Primera Infancia definirá e implementará un sistema de seguimiento y evaluación a la política "De Cero a Siempre".

La Comisión Intersectorial de Primera Infancia y los entes territoriales tendrán que presentar correspondientemente al Congreso y a los Concejos y las Asamblea un informe anual, sobre la implementación de la política.

Parágrafo 1°. Para garantizar la implementación de la política "De Cero a Siempre" y con ello el goce efectivo de derechos, el Ministerio Público bajo el espectro de sus competencias desarrollará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los entes del nivel nacional y territorial.

Artículo 27. *Veeduría.* Los ciudadanos podrán conformar veedurías ciudadanas en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 de 2003, para realizar seguimiento y vigilancia a la implementación de la política "De Cero a Siempre". Las veedurías ciudadanas podrán participar del sistema de seguimiento y evaluación de la política "De Cero a Siempre".

TÍTULO VI

FINANCIACIÓN

Artículo 28. *Financiación.* El Gobierno nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, según las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo.

Se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias de la nación. Se creará un capítulo de presupuesto anual en la planeación de las entidades del orden nacional y territorial que asegure el gasto público social de los recursos para la atención integral a la primera infancia, los cuales no podrán ser inferiores a los recursos del año anterior.

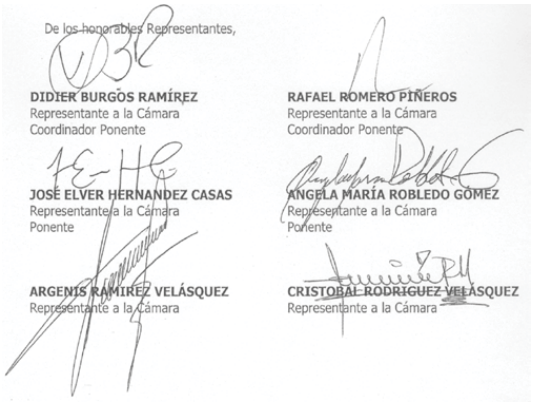
TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 29. *Reglamentación.* El Gobierno nacional con las entidades públicas competentes, deberán expedir los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2014

Doctor

RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara,** *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente.

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara,** *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.*

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley, *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones,* es de autoría del honorable Senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República en julio de 2014.

JUSTIFICACIÓN

El departamento de Boyacá, ubicado en la región Andina, cuenta con una superficie de 23.189 km^2, 1.274.615 habitantes según Censo 2005 - del De-

partamento Administrativo de Estadística (DANE), una variedad térmica que va desde los 11 hasta los 36 grados centígrados y 123 municipios, 65 de ellos reconocidos con una alta vocación turística y desarrollo local. Es una región que representa gran parte de la historia independentista colombiana considerándose como la cuna de la libertad nacional.

Según artículo ***la planificación turística: un aspecto clave para el desarrollo sostenible y regional de Boyacá,*** la región boyacense en torno al turismo, concentra una gama de ventajas comparativas reveladas en su riqueza natural, biodiversidad cultural y sus antecedentes históricos, y patrimoniales, acompañadas del desarrollo de infraestructura y empresas turísticas que han creado una fuerte demanda hacia destinos como Tunja, Paipa, Villa de Leyva, Lago de Tota, Sierra Nevada del Cocuy, Chiquinquirá, Ráquira, Moniquirá y Tenza, entre otros. Se registra una marcada tendencia de crecimiento por el turismo receptivo de naturaleza, histórico, cultural, de negocios, salud y deportivo.

Sin embargo, en el último año el departamento ha sufrido nefastas situaciones de orden público que generó efectos negativos en su economía, especialmente en el sector turismo. Tan solo en los 11 días del Paro Agrario en agosto de 2013, se dejaron de vender 1.800 habitaciones por día, representando 3.603 millones de pesos en pérdidas.

Por su parte, el Paro Agrario de abril de 2014, municipios como Villa de Leyva, Paipa y Tunja, reportaron pérdidas por el orden de los $2.500 millones aproximadamente y para el departamento en general, las pérdidas podrían estimarse según **Cotelco Boyacá** en $6 mil millones de pesos que podrían incrementarse teniendo en cuenta sectores que dependen de la hotelería como transporte, operadores turísticos, restaurantes entre otros.

Para diciembre de 2013 la ocupación hotelera no llegó al 100% y para abril de 2014, era menos del 50%, aclarándose que el turismo en Boyacá se destaca por ser temporal ya que se presenta en su mayoría los fines de semana, puentes, fiestas municipales y temporadas vacacionales.

Sumado a lo anterior, el mal estado de la malla vial del departamento afecta directamente al sector ya que desincentiva el turismo en otros municipios como Monguí, Iza, Soatá, Valle de Tenza entre otros, tierras que ofrecen un turismo acompañado de tranquilidad.

Esta iniciativa se presenta entonces, como una estrategia para la obtención e inversión de recursos que permitan posicionar al departamento como un destino turístico líder a nivel nacional e internacional, que devuelva la confianza en quienes lo visitan y por ende, genere empleo, reactive el sector además de mejorar la infraestructura turística, factor determinante para lograr la *Competitividad*.

FORMULACIÓN DE LA NECESIDAD

El proyecto de ley tiene por objeto la creación de la Estampilla del Fomento al Turismo del departamento de Boyacá como un mecanismo para la consecución de recursos que permitan fortalecer la industria turística en la región.

Con la presente ley se dará autorización a la Asamblea de Boyacá para que, esta a su vez ordene la emisión de la Estampilla de **"Fomento al Turismo",** la cual podrá determinarse para períodos limitados. El producido de esta estampilla, se destinará principalmente, para que a través de la Secretaría de Cultura y Turismo, o quien haga sus veces, ejecute programas que coadyuven a fortalecer el sector turístico del departamento de Boyacá.

La creación de esta estampilla será fundamental ya que será una estrategia para la obtención e inversión de recursos que permitan en primer lugar posicionar al departamento de Boyacá como un destino turístico líder a nivel nacional e internacional, y en segundo lugar sirva como herramienta para devolver la confianza en quienes lo visitan y por ende, genere empleo, reactive el sector además de mejorar la infraestructura turística, factor determinante para lograr la *Competitividad* en ese sector primordial y de constante crecimiento en Boyacá.

MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL.

Constitución Política de Colombia

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado*. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Artículo 300. Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas:

4. Decretar de conformidad con la ley los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las

ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

MARCO LEGAL

Ley 225 de 1995, *por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto,* estatuye:

Artículo 2°. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

MARCO JURISPRUDENCIAL

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la legalidad y conveniencia de esta clase de tributos, veamos:

Sentencia C- 538 de 2002:

"…Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así : "[l]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues solo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate".

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO - Sentencia C-538-2002

El principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no solo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN TRIBUTO TERRITORIAL

Sentencia C-538-2002

Si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, rindo ponencia favorable y solicito a los honorables Representantes miembros de esta Comisión, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara,** *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto***. Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que ordene la emisión de la Estampilla de ***"Fomento al Turismo",*** la cual podrá determinarse para periodos limitados.

Artículo 2°. El producido de la estampilla "***Fomento al Turismo"***, se destinará principalmente, para que a través de la Secretaría de Cultura y Turismo, o quien haga sus veces, ejecute programas que coadyuven a fortalecer el sector turístico del departamento.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine las características, hechos económicos, actos administrativos u objetos de gravamen, tarifas, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se realicen en la jurisdicción de sus respectivos territorios.

Parágrafo 1°. La Asamblea Departamental de Boyacá podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro medio, método o sistema de recaudo del gravamen sobre el acto o hecho sujeto de la estampilla, que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4°. La ordenanza que expida la Asamblea Departamental de Boyacá, estableciendo la Estampilla Fomento al Turismo, autorizada por la presente ley, será puesta en conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo segundo de la presente ley y la tarifa con la que se gravan los distintos actos, no podrá exceder del dos (2%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, de acuerdo a la Ordenanza, lo reglamente y su control estará a cargo de la respectiva, Contraloría Departamental.

Tal recaudo será manejado en cuenta presupuestal de destinación específica en los términos del *artículo 2º,* dirigidas o transferidas, según el caso, a la inversión para el sector turismo del departamento.

Artículo 8°. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será como máximo de hasta por el tres por ciento (3%) del valor del presupuesto anual del departamento.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES
Representante a la Cámara
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2014. En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara,** *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones*. Autor honorable Senador *Mauricio Aguilar Hurtado.* Suscrita por el honorable Representante *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*, 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 MARTINEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 562 - Miércoles, 1º de octubre de 2014

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 003 de 2014 Cámara, por la cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre 5

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones..... 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2014