



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 621

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de octubre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE COMISIÓN

INFORME DE COMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2014 CÁMARA, 37 DE 2014 SENADO

proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN).

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2014

Doctor:

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Cumplimiento comisión otorgada, según Oficio número 047 de 2014

Respetado señor Presidente:

De acuerdo a la Comisión asignada mediante el oficio del asunto y de conformidad con el artículo 4º de la Ley 3ª de 1992, presentamos el informe con relación al proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN), presentado por el señor Ministro de Hacienda a consideración del Congreso

Nacional, y relacionado con las entidades del sector justicia y órganos de control, a saber:

- Ministerio de Justicia.
- Rama Judicial.
- Procuraduría General de la Nación.
- Contraloría General de la República.
- Defensoría del Pueblo.
- Fiscalía General de la Nación.
- Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Proyecto presentado por el Gobierno nacional para la vigencia fiscal de 2015, está por un valor total de **doscientos dieciséis punto dos (\$216.2) billones de pesos**, presentando un crecimiento de cuatro punto nueve por ciento (4.9%), con respecto a lo presupuestado para el 2014, que es de **ciento noventa y uno punto dos (191.2) billones de pesos**.

La partida presupuestal correspondiente al sector de justicia y organismos de control es de **nueve punto ochenta y cinco (9.85) billones** con una participación del 5% del total del PGN.

CUADRO COMPARATIVO Y PARTICIPACIÓN EN EL PGN

COMPARATIVO DE VIGENCIAS 2014-2015 Y PARTICIPACIÓN			
ENTIDAD	2014	P. 2015	%
Ministerio de Justicia	95.289.839.973	91.897.434.562	-4
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	938.995.115.725	940.719.739.051	0,18
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	41.306.760.461	43.381.437.599	4,78
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)	643.427.916.725	713.529.060.681	9,82

COMPARATIVO DE VIGENCIAS 2014-2015 Y PARTICIPACIÓN			
ENTIDAD	2014	P. 2015	%
Procuraduría General de la Nación	499.862.290.000	524.939.000.000	4,78
Defensoría del Pueblo	363.167.000.000	443.359.000.000	18,09
Contraloría General de la República	465.988.500.000	428.468.500.000	-8,76
Rama Judicial	2.863.229.869.158	3.262.165.134.343	12,23
Registraduría Nacional del Estado Civil	739.808.000.000	329.288.127.129	-55
Fiscalía General de la Nación	2.514.023.774.763	2.882.119.344.892	12,77
Instituto Nacional de Medicina Legal	192.045.769.339	195.092.269.234	1,56
TOTAL	9.357.144.836.144	9.854.959.047.491	
Incremento del Sector	497.814.211.347		
Porcentaje de participación en el PGN 2015	5%		
Porcentaje de crecimiento	4.97%		

El presente cuadro nos permite identificar un crecimiento bajo de las asignaciones a las entidades del sector Justicia y entes de control, se puede observar en tres entidades la reducción en la asignación del 2 al 18%. En las restantes se observan crecimientos que oscilan en menos del 1 al 10%, situación que será objeto de análisis en el presente informe.

Del estudio realizado a los informes presentados por las diferentes entidades y lo planteado adicionalmente por los respectivos funcionarios de cada una de ellas en sesión de la Comisión Prime-

ra, se presenta el siguiente análisis con las recomendaciones respectivas.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

La apropiación presupuestal del sector administrativo de Justicia y el Derecho para la vigencia 2015 es de 10.657.006 millones de pesos con una participación del 1% en el Presupuesto General de la Nación, para las cinco entidades adscritas al Ministerio. El 73.5%, aproximadamente corresponde a gastos de funcionamiento y el 26.5%, a inversión.

COMPARATIVO DE VIGENCIAS 2014-2015 Y PARTICIPACIÓN			
ENTIDAD	2014	P. 2015	%
Ministerio de Justicia	95.289.839.973	91.897.434.562	-4
Superintendencia de Notariado y Registro	727.747.000.000	802.046.953.380	
Inpec	938.995.115.725	940.719.739.051	0,18
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	41.306.760.461	43.381.437.599	4,78
Uspec	643.427.916.725	713.529.060.681	9,82
	2.446.766.632.884	2.591.574.625.273	

Las Entidades adscritas al Ministerio reciben aumento en sus asignaciones que oscila entre el 1 y el 9%, contrario a la disminución que presenta la asignación proyectada para el Ministerio de Justicia parte administrativa del -4%, viéndose afectada lo correspondiente a inversión en mayor proporción.

La solicitud por parte del Ministerio se encamina a sostener como mínimo los valores, tanto en inversión como en funcionamiento de las asignaciones de la vigencia anterior que permita la sostenibilidad de proyectos y planes como justicia para la paz, actualización y reformulación de la política criminalística, promoción de la cultura de la legalidad y demás.

Para tales efectos el Ministerio se encuentra adelantando gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

La Rama Judicial presenta frente a los recursos de la vigencia 2013 una ejecución 99.75%, según el informe presentado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en su presupuesto de funcionamiento y un 84.02% de su presupuesto inversión.

Cuadro N° 1
Ejecución Presupuestal 2013
Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	APROPIADO (1)	COMPROMETIDO (2)	EJECUCIÓN	
			SALDO	% EJECUCIÓN (3)=(2)/(1)
GASTOS DE PERSONAL	2.241.196	2.237.795	3.401	99,85
GASTOS GENERALES	215.150	212.888	2.262	98,95
TRANSFERENCIAS	44.099	43.543	557	98,74
TOTAL FUNCIONAMIENTO	2.500.446	2.494.226	6.220	99,75
INVERSIÓN	331.910	278.882	53.028	84,02
TOTAL RAMA JUDICIAL	2.832.356	2.773.108	59.248	97,91

Cuadro presentado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Ejecución Presupuestal 2014
Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	APROPIADO	COMPROMETIDO	% EJECUCIÓN
GASTOS DE PERSONAL	2.249.661	1.487.044	66,10
GASTOS GENERALES	227.115	164.563	72,46
TRANSFERENCIAS	45.772	31.976	69,86
TOTAL FUNCIONAMIENTO	2.522.547	1.683.582	66,74
INVERSIÓN	292.000	175.008	59,93
TOTAL PRESUPUESTO	2.814.547	1.858.591	66,04

Cuadro presentado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

El incremento de la asignación para la vigencia 2015, según el proyecto de ley presentado es de 12.2% comparado con la vigencia ejecutada y un 10% de la vigencia que se encuentra en ejecución, como se representa en el siguiente cuadro.

RAMA JUDICIAL	PRESUPUESTO VIG. 2014	PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO	SOLICITADO CSJ	
CONCEPTO				DÉFICIT
FUNCIONAMIENTO	2.566	2.920	3.220	300
INVERSIÓN	300	342	749	407
TOTALES	2.866	3.262	3.969	707

Las asignaciones presentadas por el Gobierno nacional buscan garantizar el ajuste salarial y descongestión de despachos judiciales objetivo que no se podrá conseguir por el déficit que se presenta de lo presupuestado a lo solicitado por la Rama Judicial según sus estimados, para contextualizarlo de manera numérica la congestión presenta un crecimiento vertiginoso que a la fecha es de un 300%, aproximadamente debido a que el incremento de despachos no es directamente proporcional al incremento de las demandas que son en la última década del 303%, donde el de la planta de personal es de solo el 22%.

La participación del presupuesto de la Rama Judicial en el PGN es del 0.001%.

Las dificultades de los déficits presupuestales,

según los representantes de la Rama Judicial se ven reflejados en:

- **La descongestión de despachos:** Los juzgados de descongestión debido al déficit de personal y jueces se encuentran supliendo esta deficiencia y no descongestionando los despachos lo que genera el represamiento que en la actualidad tiene la Rama Judicial. La continuidad en el plan de descongestión se ve afectada por lo que se ha reducido el número de cargos y, a pesar de los esfuerzos que ha realizado la entidad, no se logra una subsanación del represamiento.

- **La presencia de un juez en 137 municipios:** Asegurar la presencia de un juez en cada uno de los municipios en los cuales aún falta este importante servicio. El párrafo 3° del artículo 4° de la

Ley 1285 señala que “en cada municipio funcionará al menos un juzgado cualquiera que sea su categoría”.

• **Oralidad:** Con la implementación de la oralidad se viene un problema de déficit en las estadísticas de proceso a atender y asignar, teniendo en cuenta que a un juez en oralidad no se le pueden asignar más de 600 procesos y en los otros casos atienden hasta 3.000 casos.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Como se observa en el siguiente cuadro, el rubro más afectado respecto a lo presentado en el anteproyecto es el relacionado con gastos de personal, esto teniendo en cuenta lo solicitado por la entidad, pero si lo comparamos con lo apropiado en el presente año, existe un incremento en cerca de \$109.000 millones que según lo manifestado no logra cubrir la necesidad planteada.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	RESUPUESTO VIG. 2014	PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO	SOLICITADO CSJ	
CONCEPTO				DÉFICIT
FUNCIONAMIENTO	2.346.000	2.754.054	3.808.000	300
INVERSIÓN	144.000	128.065	347.000	407
TOTAL	2.490	3.262	3.969	707

De acuerdo a lo expuesto por el representante de la Fiscalía esta Entidad se encuentra implementando el proceso de modernización que se encuentra proyectado con una inversión escalonada de tres vigencias, la que se encuentra en ejecución y dos más de la siguiente forma:

- Para la vigencia 2014 una inversión de \$300.000 millones.
- Para la vigencia 2015 una inversión de \$397.000 millones.
- Para la vigencia 2016 una inversión de \$390.000 millones.

Este proyecto no ha podido ejecutarse según lo planeado, teniendo en cuenta que de la asignación del presupuesto, 95% es para gastos de funcionamiento y un 5% para inversión de infraestructura física e informática.

El déficit que presenta la Fiscalía asciende aproximadamente a \$925.000 millones de acuerdo al valor presupuestado en el proyecto que no permite la asignación de los 3.600 cargos nuevos visionados para las vigencias mencionadas en el proyecto de modernización dentro del cual se encontraban 1.307 para la presente vigencia que no se logró.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El presupuesto de funcionamiento para el año 2015 es de \$399.468 millones de pesos presentando

reducción con respecto a la vigencia fiscal de 2014. Lo anterior afecta los fines propuestos por la entidad de diseñar metodologías, procedimientos e instrumentos del nuevo enfoque del control fiscal y vigilar la gestión de los recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado ejerciendo un oportuno control para resarcir los posibles daños al patrimonio.

El rubro de inversión está proyectado en 29.000 millones de pesos, asignación con la que se pretende la adquisición de infraestructura administrativa y la generación y mantenimiento de la dotación propia del sector.

En este caso, la entidad, representada en su momento por la Ex Contralora Sandra Morelli Rico expresó ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la necesidad de hacer una solicitud adicional por 15.000 millones con el objetivo de responder de manera oportuna con el contrato (leasing) de arrendamiento, donde funciona la sede de esta entidad actualmente.

En el siguiente cuadro se encuentran reflejadas las cantidades asignadas dentro del presupuesto del año 2014, lo proyectado para el año 2015 y su respectiva variación.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Total asignado 2014	Proyecto de ley presentado al Congreso 2015	Variación 2014/2015
Presupuesto de Funcionamiento	436.989.000	399.468.500	-37.520.500
Presupuesto de inversión	29.000.000	29.000.000	=
TOTAL	465.989.000	428.468.500	-37.520.500

MINISTERIO PÚBLICO DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo como integrante del Ministerio Público ente garante de Derechos Humanos, viene trabajando con las mínimas con compromisos anteriores de reestructuración que según el informe rendido administrativamente se han realizado las acciones que no se

han concretado por falta de presupuesto teniendo un déficit de 39.000 millones.

En el proyecto de Presupuesto radicado se le asigna una partida de 443.359 millones presentando un incremento del 18%, teniendo una participación en el PGN de 0.022% partida que presenta observaciones, tanto de la Entidad como de la Comisión Primera en cuanto a la im-

posibilidad de cumplir objetivos vitales de la Institución de jerarquía superior para la preparación del proceso de paz y su posconflicto debido que a cargo de la Defensoría se encuentran las siguientes acciones e instituciones:

• **Asistencia con defensores públicos:** Con el sistema penal acusatorio reciente en nuestro país, se demanda incremento en el número de defensores vinculados

• **Ley de Justicia y Paz:** La cual requiere participación e intervención de esta Entidad.

• **Ley de Víctimas:** La organización y representación de las víctimas a cargo de la Defensoría del Pueblo que también requiere su intervención.

• **Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos:** Se están ejecutando \$450 millones en 2010, se solicitaron \$500 millones y se autorizan \$236 millones

• **Ley de Infancia y Adolescencia:** Donde se penalizan las conductas delictivas de menores de edad donde se requiere participación con formación especial por lo *sui generis* de estos procesos.

A continuación se relacionan las partidas ejecutadas en la vigencia anterior, las proyectadas para el 2015 y la necesidad establecida por la Entidad identificando el déficit con el cual se afectaría el desarrollo de tan importantes objetivos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO	RESUPUESTO VIG. 2014	PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO	SOLICITADO CSJ	
CONCEPTO				DÉFICIT
FUNCIONAMIENTO	473.025	408.538	425.831	17.293
INVERSIÓN	339.449	34.821	56.664	21.843
TOTAL	358.270	443.359	482.495	39.136

MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El presupuesto asignado para este Ente de Control es de 524.939 millones de pesos para la vigencia 2015 teniendo una participación del PGN de 0.026% y un incremento en comparación a la vigencia en ejecución del 5%, aproximadamente.

El presupuesto de inversión para el año 2014 es de \$23.811.000. Dicha cantidad se encuentra justificada con el fin de llevar a cabo varios proyectos de la entidad, entre los cuales se encuentran la asistencia técnica, divulgación y capacitación a

servidores públicos para la administración del Estado y el fortalecimiento de la función preventiva, la capacidad investigativa y el proceso de modernización.

La cantidad destinada para funcionamiento pretende cubrir los gastos necesarios con el fin de dar cabal cumplimiento a las funciones disciplinarias, preventivas y de intervención, las cuales debe cumplir esta entidad según lo encomendado en la Constitución y la ley.

En el siguiente cuadro se encuentran reflejadas las cantidades asignadas dentro del presupuesto del año 2014, lo que se espera recibir en el año 2015 y su respectiva variación.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	Total asignado 2014	Proyecto de ley presentado al Congreso 2015	Variación 2014/2015
Presupuesto de funcionamiento	481,051,000	501,128,000,000	20.077.000
Presupuesto de inversión	18,811,290	23,811,000	4.999.710
TOTAL	499.862.290	524.939.000	25.076.710

La Procuraduría General de la Nación desde el año anterior viene desarrollando un proyecto de modernización con inclusión de nuevos cargos en la planta de personal la cual ha sido respaldada presupuestalmente con las asignaciones de la Nación para el fortalecimiento de la capacidad institucional para responder de acuerdo con el adelantamiento de trámites ante el Congreso de la

República de la implementación de proceso como destitución de tierras, atención a víctimas y conciliación administrativa óbice de altibajos bruscos que se presentan con ocasión a procesos nuevos como los mencionados, permite prever con tranquilidad presupuestal los recursos, tanto de gastos de funcionamiento como de inversión.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	PRESUPUESTO VIG. 2014	PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO	SOLICITADO	
CONCEPTO				DÉFICIT

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	PRESUPUESTO VIG. 2014	PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO	SOLICITADO	
FUNCIONAMIENTO	726.000	283.656	1.222.641	938.985
INVERSIÓN	94.000	42.632	53.481	10.489
TOTALES	820.000	329.288	1.276.122	952.352

La Registraduría Nacional del Estado Civil terminó la vigencia fiscal del 2013 con una ejecución del 89.23%.

1. El más alto porcentaje sin ejecutar se ve representado en lo pertinente a los anticipos a los partidos políticos teniendo en cuenta que solo se pagó al PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO.

2. La asignación para la Entidad en el proyecto de presupuesto frente a lo solicitado presenta un déficit de \$952.352 millones.

3. El mayor porcentaje del déficit se encuentra en la asignación que atenderá el costo de las elecciones locales de 2015.

4. La entidad realizó una solicitud de \$769.915 millones, frente a lo asignado en el total del proyecto de presupuesto no alcanza ni al 50% de la necesidad.

5. Se busca que con la incorporación manifestada por el Ministerio de Hacienda de \$700.000 millones la entidad en su momento inicie los trámites de ejecución de los recursos requeridos para las elecciones programadas en la vigencia inmediatamente siguiente.

Se pretende con el siguiente análisis entregar a las comisiones económicas una percepción cercana a las necesidades del sector de la Rama Judicial y Entidades relacionadas, para que en los debates, discusiones y propuestas al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015 se gestionen las adiciones necesarias que permitan menguar las situaciones más críticas del sector como lo son la Administración de Justicia, defensoría del pueblo y sistema carcelario.

Propuestas

Una vez terminado el estudio basado en los informes emitidos por las respectivas Entidades y lo escuchado en las sesiones pertinentes de la Comisión Primera se develan los déficit de las necesidades planteadas, frente a las asignaciones contempladas en el proyecto de PGN presentamos las siguientes sugerencias a las comisiones económicas.

- Entregar la debida relevancia a las asignaciones para la administración de justicia que permita implementar acciones y planes con impacto para disminuir el represamiento de procesos judiciales con el compromiso mutuo de adelantar la reforma a la justicia y los ajustes al interior de las diferentes entidades.

- Adicionar a la asignación de la Defensoría del Pueblo la suma respectiva que le permita a la Entidad adecuar sus procesos para la atención pertinente al proceso de paz, su posconflicto y reformas a los procesos penales de menores de edad en el marco de la Ley 1098 de 2006.

- Entregar a la Contraloría General de la República los recursos presupuestales para solucionar los problemas, tanto de infraestructura como mejoramiento en el control fiscal de los recursos públicos tanto ejecutados por agentes privados como servidores públicos.

- Garantizar con la solicitud de la adición necesaria para la Registraduría General del Estado Civil el proceso electoral de la vigencia 2015 fortaleciendo así nuestra democracia.

- Atender las solicitudes presentadas por el Ministerio de Justicia para la atención del problema de hacinamiento carcelario y problemática en general de esta población.

Conclusiones

La administración de justicia y su eficacia en una sociedad genera en el conglomerado confianza estatal, las falencias actuales presentadas en el sistema judicial en nuestro país están generando incredulidad en la administración de justicia y, por tal razón, la justicia por propia mano se está convirtiendo en una conducta repetitiva en parte de la población incrementándose los indicadores delincuenciales, por tanto la problemática carcelaria y de procesos judiciales.

Atender esta problemática requiere entre otros redireccionar el sistema de la Administración de Justicia, adelantar las reformas necesarias para hacer efectiva su labor iniciándose por el levantamiento de un diagnóstico real y acertado al problema e identificación de la necesidad presupuestal coherente a la solución gradual inherente. Nos ratificamos por tal razón en la prioridad nacional de ejecución un plan efectivo al sector justicia que incorpore proyectos de inversión plurianuales y que cuenten con los indicadores de gestión pertinentes, sus seguimientos y evolución. Sin objetivos precisos de corto y mediano plazo, los recursos seguirán ejecutándose sin eficacia, eficiencia y gestión municipal permaneciendo en resultados negativos que darán continuidad a la desconfianza social de la administración de justicia para los colombianos.

De los honorables Congresistas,


NORBEBY MARULANDA MUÑOZ


HERNÁN PENAGOS GIRALDO


CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ


JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER AL DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2014

Honorable Representante

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la **Comisión** y en virtud de los artículos 153 a 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración informe de ponencia del **Proyecto de ley número 056 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones.*

ORIGEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley es una iniciativa de origen parlamentario, suscrita por la honorable Representante María Eugenia Triana Vargas, y el honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, miembros del Partido Opción Ciudadana, radicada en la Secretaría General de Cámara de Representantes, correspondiéndole la competencia para su estudio y trámite, por asuntos de materia, a la Comisión Primera de Cámara de Representantes.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la Legislatura 2012-2013, el día 28 de marzo de 2012, se radicó este proyecto de ley, asignándose a la Comisión Primera de Senado para su conocimiento y en la cual fue aprobada en Primer Debate y posteriormente en Plenaria de la misma Corporación; sin embargo, fue archivado de acuerdo a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Puesto en consideración el texto propuesto en el informe de ponencia para primer debate en Senado del proyecto de ley en mención, se manifestó por parte de los Senadores total aceptación hacia la

finalidad de la presente iniciativa, por cuanto garantizará y coadyuvará a que la Comisión de Derechos Humanos sea un organismo más expedito en las funciones asignadas por la ley.

No obstante, algunos de los miembros de la Comisión tuvieron sus reparos respecto a la representación que se le asigna a la Iglesia Cristiana, particularmente en la Red de Apoyo para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que se estaría vulnerando la igualdad de los distintos cultos existentes en nuestro país, al ser un Estado Laico.

ESTRUCTURA Y OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto inicial consta de 12 artículos, incluida su vigencia y pretende fortalecer las funciones establecidas a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, permitiéndole participar activamente en actividades que implican la promoción, protección y cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.

El proyecto de ley, retoma algunas de las funciones que en la actualidad se encuentran establecidas en la Ley 5ª de 1992 para la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias; además, introduce nuevas funciones como las siguientes:

- Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional o entidades privadas, sobre la adopción de medidas de protección y cumplimiento de DD. HH.
- Brindar apoyo a entidades públicas o privadas o particulares relacionados con la promoción, protección y cumplimiento de los DD. HH.
- Expedir concepto favorable o desfavorable sobre las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Humanos, que cursan su trámite en cualquiera de las cámaras, como requisito de procedibilidad para primer debate, el cual no tendrá efecto vinculante.
- Trasladar a las autoridades competentes las posibles violaciones de DD. HH para que se apliquen las sanciones penales o disciplinarias correspondientes.
- Realizar la promoción y difusión de los instrumentos normativos para la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como preparar la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia. **Coordinado con la Comisión Legal para la Mujer.**

Además establece que los funcionarios de la comisión gocen de las garantías y protección del Estado conforme lo establece Naciones Unidas.

Se modifica el artículo 383 numeral 3.11 Ley 5ª de 1992, aumentando la planta de personal, quedando en iguales condiciones a cualquier comisión legal.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con la finalidad de enriquecer el texto propuesto por el honorable autor, presentamos las siguientes modificaciones al proyecto original, sin alterar la esencia del mismo:

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Igual al proyecto original.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 57. La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias tendrá las siguientes funciones:

1. Promover el respeto, la protección y cumplimiento de los Derechos Humanos, y en consecuencia garantizar la defensa de estos, cuando se encuentren en inminente amenaza o hayan sido vulnerados por la acción u omisión de cualquier entidad pública o privada, o por cualquier particular.

2. Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional o entidades privadas, sobre la adopción de medidas de protección y cumplimiento de los Derechos Humanos.

3. Brindar el apoyo solicitado por cualquier entidad pública o privada, o particulares, en aquellos asuntos relacionados con la promoción, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos.

4. Expedir concepto favorable o desfavorable sobre las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Humanos, que cursen su trámite en cualquiera de las Cámaras. Dicho concepto deberá incluirse en el informe de ponencia de primer debate, como requisito de procedibilidad, sin embargo, no tendrá efecto vinculante.

5. ~~Denunciar trasladar ante~~ a la autoridad competente, las posibles violaciones de Derechos Humanos por parte de las entidades públicas y privadas, o particulares, para que se apliquen las sanciones penales o disciplinarias, a que haya lugar.

6. Tramitar las peticiones que por escrito hagan llegar los ciudadanos, entidades públicas o privadas, que traten asuntos de Derechos Humanos. La Comisión podrá abstenerse y rechazar el trámite de la petición cuando trate un asunto diferente.

~~7. Realizar visitas o solicitar informes, sin autorización previa, a las entidades públicas o privadas para verificar el cumplimiento de los Derechos Humanos.~~

8. Celebrar audiencias especiales en las que los ciudadanos en general, los representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso.

En las audiencias, que serán públicas, se escuchará a los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las Cámaras Legislativas. A fin de transmitir las iniciativas de carácter popular.

9. Realizar el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen.

10. Realizar la promoción y difusión de los instrumentos normativos para la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como preparar la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia. Coordinado con la Comisión Legal Para La Mujer.

Parágrafo 1°. En cumplimiento de estas funciones la Comisión deberá presentar, al inicio de cada legislatura, un informe a las plenarias de cada Cámara sobre los resultados alcanzados.

Parágrafo 2°. Los ciudadanos, en general, las organizaciones no gubernamentales y demás grupos sociales, cívicos o religiosos, podrán asistir a las sesiones de la Comisión cuando se ocupe del tema de Derechos Humanos, pudiendo hacer uso de la palabra para referirse a los aspectos que interesen a la opinión del Congreso.

Parágrafo 3°. Para el cumplimiento de estos fines, la Comisión podrá darse su propio reglamento de operatividad.

Artículo 3°. Igual al proyecto original.

Artículo 4°. Igual al proyecto original.

Artículo 5°. Igual al proyecto original.

Artículo 6°. Igual al proyecto original.

~~Artículo 7°. Modifíquese el artículo 383, numeral 3.11 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:~~

~~**3.11 Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias**~~

~~1-Secretario Comisión-12~~

~~2-Profesional Universitario-06~~

~~1-Secretario Ejecutivo-05~~

~~2-Transcriptor-04~~

~~1-Mecanógrafo-03~~

~~1-Conductor-02~~

~~1-Mensajero-01~~

Artículo 8°. Igual al proyecto original.

Artículo 9°. Igual al proyecto original.

Artículo 10. Igual al proyecto original.

Artículo 11. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

~~**Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.**~~

CONSIDERACIONES PONENTE

Por medio del presente proyecto de ley se busca fortalecer las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, y en consecuencia, destacar su importancia en el ejercicio de la actividad del Estado en la prevención y protección de los Derechos Humanos.

Dentro de la exposición de motivos se explica por una parte la noción de Derechos Humanos y por otra, los compromisos internacionales que en materia de Derechos Humanos Colombia ha adoptado, además de mencionar las actuales funciones de la Comisión. Por ello, con esta iniciativa se pretende solucionar los problemas, necesidades y/o requerimientos de la mencionada comisión para su eficaz funcionamiento en aras de cumplir con los compromisos constitucionales y legales que frente a este tema tiene Colombia. En consecuencia en mi labor como ponente indagué, solicité información a la Coordinadora de la CDH sobre las necesidades y deficiencias de la Comisión suministrando las siguientes:

1. No cuenta con funcionarios para el desarrollo de las funciones descritas en la Ley 5ª de 1992, por lo cual delega en pasantes y judicantes, quien ante la ley no tendrían ninguna responsabilidad.

2. El número de derechos de petición asciende a 20 diarios y no cuenta con funcionarios para la respuesta oportuna, lo que trae como consecuencia la presentación por parte de los peticionarios de acciones de tutela contra la entidad, presentando al Legislativo como violador de los Derechos Fundamentales.

3. La imagen corporativa institucional no está acorde con los compromisos que Colombia con la comunidad internacional ha hecho en el cumplimiento de los DD. HH.

Con relación al artículo 7° del proyecto de ley, que pretende ampliar la planta de personal de la comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre la viabilidad de esta iniciativa, estando a espera de su respuesta.

Debido a la importancia de esta Comisión, considero pertinente apoyar esta iniciativa, con las modificaciones propuestas, confiriéndoles los instrumentos jurídicos necesarios para su eficiente funcionamiento.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideraciones generales

1. Los Derechos Humanos

Son demandas de abstención o actuación, derivadas de la dignidad de la persona y reconocidas como legítimas por la comunidad internacional, siendo por ello merecedoras de protección jurídica por el Estado. Pero para entender este concepto de forma más clara se enunciarán, a continuación, los cuatro elementos del concepto de Derechos Humanos:

a) Los Derechos Humanos son demandas, esto es, exigencias de abstención o actuación, derechos morales, en el sentido de no ser siempre reconocidos por el derecho positivo. Se trata de demandas concretas de especial fuerza, de ahí la configuración, por buena parte de los filósofos morales de los Derechos Humanos como derechos subjetivos. Esta opción tiene la ventaja de destacar la vinculación de los Derechos Humanos y de diferenciar esta categoría de otros conceptos morales de naturaleza más objetiva y difusa, como los valores;

b) Los Derechos Humanos son demandas derivadas de la dignidad humana, como derechos morales, amparan exigencias importantes, no demandas circunstanciales, referidas a cuestiones de

escasa entidad que no afectan ni comprometen la posibilidad de una vida digna. De entre todos los valores o principios morales, seguramente sea la dignidad, por su amplitud y generalización, la más adecuada para servir de soporte material a todos los Derechos Humanos;

c) Los Derechos Humanos son demandas reconocidas por la comunidad internacional. De esta forma, se ponen en conexión las dos formas más habituales de utilización del término “Derechos Humanos”: la ética y el Derecho Internacional. Una demanda de individuos o grupos, o de una minoría de filósofos, fundada en una interpretación subjetiva de la dignidad humana, no reconocida por la comunidad internacional, no parece merecer el calificativo de Derechos Humanos;

d) Los estados deben proteger de manera jurídica a los Derechos Humanos no solo por el reconocimiento que tienen estos ante la comunidad internacional, sino porque como se ha visto tras su historia son fundamentales para el ser humano. Es por eso que los estados desde todos sus organismos (...).

2. Obligaciones del Estado derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos a través de su nacimiento y evolución en el mundo son reconocidos internacionalmente, de tal manera que muchas normas internacionales los reconocen y los protegen. Estableciéndose así el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el cual se ocupa de la protección de la dignidad humana y de las libertades fundamentales derivadas de ella mediante instrumentos, organismos y procedimientos internacionales o regionales.

El Derecho Internacional Humanitario está integrado por un conjunto de normas internacionales de naturaleza convencional cuyo propósito es salvaguardar los derechos inherentes de la persona cualquiera que sea su nacionalidad protegiéndola contra los abusos de poder. El DIDH se caracteriza por:

a) Tiene como beneficiarios a todas las personas independientes de su nacionalidad y del territorio en el cual se encuentren;

b) Tiene aplicación en toda circunstancia y en tiempo de paz o de conflicto armado interno o internacional;

c) Los destinatarios de las prohibiciones y de las obligaciones contenidas en los respectivos instrumentos son exclusivamente los estados.

El DIDH es creado por los estados, el cual no tiene como beneficiario al Estado sino al ser hu-

mano, queriendo decir que la creación del DIDH produjo un cambio sustancial en la concepción del derecho internacional, ya que el objetivo último del DIDH no es regular o regir las relaciones entre estados, sino establecer un orden público internacional en beneficio de la humanista. Se trata más bien de un ordenamiento que limita el poder del Estado a favor de las personas, destinatarias de los derechos reconocidos y protegidos en los respectivos tratados.

El DIDH no solo crea obligaciones de manera exclusiva para los Estados sino que además solo les crea deberes y ningún derecho. La doctrina internacional ha precisado al respecto que los tratados modernos sobre Derechos Humanos no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio estado como frente a los otros estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre Derechos Humanos, los Estados se comprometen a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.

Es así que la obligación que se les impone a los estados, los Tratados de Derechos Humanos, es del respeto de estos en cualquier momento y en todo lugar y de igual manera garantizar para todas las personas el reconocimiento y el disfrute de los Derechos Humanos.

El cumplimiento de la obligación de respeto, se concreta cuando los agentes estatales se abstienen de incurrir en acciones u omisiones que puedan dañar la integridad de la persona y perturbar arbitrariamente el ejercicio pacífico de sus derechos y libertades. Y el cumplimiento de la obligación de garantía compromete a los estados a proteger a la persona contra la afectación arbitraria de sus derechos por cualquier persona o grupos de personas, lo cual supone que el Estado debe obrar para ofrecer seguridad y justicia por todos los medios lícitos que encuentre a su alcance.

Es de esta manera que el Estado colombiano debe cumplir sus obligaciones, derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, haciendo que sus principales organismos de protección de Derechos Humanos lo hagan de manera efectiva y eficiente, lo cual en la actualidad no sucede, porque a pesar de que se han disminuido las violaciones a los Derechos Humanos, todavía es alto el número de estas. Por tal motivo es hora de comenzar a fortalecer los organismos protectores de los Derechos Humanos, proporcionándoles

funciones que sean más efectivas contra las violaciones a los Derechos Humanos.

3. La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias

La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, está instituida como una célula legislativa de naturaleza legal, conformada por 25 congresistas (artículo 56 Ley 5ª de 1992), cuyas funciones son (artículo 57 de la Ley 5ª de 1992):

1. La defensa de los Derechos Humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas.

En cumplimiento de esta función informará a las Plenarias de cada una de las Cámaras sobre los resultados alcanzados.

2. La vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los Derechos Humanos, así como la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.

3. La celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso.

En las audiencias, que serán públicas, se escuchará a los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las Cámaras Legislativas, a fin de transmitir las iniciativas de carácter popular.

4. Tramitar las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo.

5. Realizar el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen.

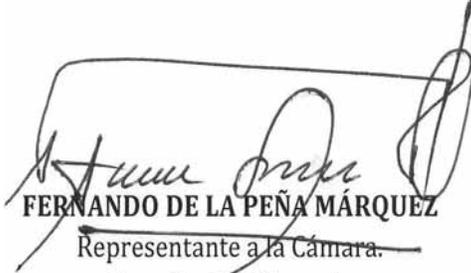
Realizar la promoción y difusión de los instrumentos normativos para la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como preparar la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia.

Parágrafo 1º. Las organizaciones no gubernamentales podrán asistir a las sesiones de esta Comisión cuando se ocupe del tema de los Derechos Humanos, pudiendo hacer uso de la palabra para referirse a los aspectos que interesen a la opinión del Congreso.

Parágrafo 2º. Para el cumplimiento de estos fines, la Comisión podrá darse su propio reglamento de operatividad.

PROPOSICIÓN

Por consiguiente solicito a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes **dar primer debate**, conforme al pliego de modificaciones adjunto del **Proyecto de ley número 056 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones.



FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Representante a la Cámara.
Coordinador Ponente

TEXTO DEFINITIVO PONENCIA PRIMER DEBATE CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley pretende fortalecer las funciones establecidas a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, permitiéndole participar activamente en actividades que implican la promoción, protección y cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 57. La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias tendrá las siguientes funciones:

1. Promover el respeto, la protección y cumplimiento de los Derechos Humanos, y en consecuencia garantizar la defensa de estos, cuando se encuentren en inminente amenaza o hayan sido vulnerados por la acción u omisión de cualquier entidad pública o privada, o por cualquier particular.

2. Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional o entidades privadas, sobre la adopción de medidas de protección y cumplimiento de los Derechos Humanos.

3. Brindar el apoyo solicitado por cualquier entidad pública o privada, o particulares, en aquellos asuntos relacionados con la promoción, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos.

4. Expedir concepto favorable o desfavorable sobre las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Humanos, que cursen su trámite en cualquiera de las Cámaras. Dicho concepto deberá incluirse en el informe de ponencia de primer debate, como requisito de procedibilidad, sin embargo, no tendrá efecto vinculante.

5. trasladar a la autoridad competente, las posibles violaciones de Derechos Humanos por parte de las entidades públicas y privadas, o particulares, para que se apliquen las sanciones penales o disciplinarias, a que haya lugar.

6. Tramitar las peticiones que por escrito hagan llegar los ciudadanos, entidades públicas o privadas, que traten asuntos de Derechos Humanos. La Comisión podrá abstenerse y rechazar el trámite de la petición cuando trate un asunto diferente.

7. Celebrar audiencias especiales en las que los ciudadanos en general, los representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso.

En las audiencias, que serán públicas, se escuchará a los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las Cámaras Legislativas. A fin de transmitir las iniciativas de carácter popular.

8. Realizar el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen.

9. Realizar la promoción y difusión de los instrumentos normativos para la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como preparar la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia. Coordinado con la comisión legal para la mujer.

Parágrafo 1°. En cumplimiento de estas funciones la Comisión deberá presentar, al inicio de cada legislatura, un informe a las plenarios de cada Cámara sobre los resultados alcanzados.

Parágrafo 2°. Los ciudadanos, en general, las organizaciones no gubernamentales y demás grupos sociales, cívicos o religiosos, podrán asistir a las sesiones de la Comisión cuando se ocupe del tema de Derechos Humanos, pudiendo hacer uso de la palabra para referirse a los aspectos que interesen a la opinión del Congreso.

Artículo 3°. Los funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencia son defensores de derechos Humanos y como tal gozarán de las garantías y protección del Estado, conforme lo establece Naciones Unidas.

Artículo 4°. *Reserva y Confidencialidad.* Los defensores de Derechos Humanos, funcionarios de la Comisión tendrán la obligación de guardar reserva de los asuntos sometidos a su conocimiento. Las audiencias, informaciones y expedientes que conoce la comisión, están sujetos a confidencialidad, y para tal caso, los funcionarios acuerdan respetar dicha reserva conforme al ordenamiento legal vigente.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 192 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 192. Trámite preferencial. El Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos aprobatorios de tratados sobre Derechos Humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno, y a los de iniciativa popular. La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, deberá emitir concepto favorable o desfavorable, que deberá incluirse en el informe de ponencia de primer debate, como requisito, el cual no tendrá efecto vinculante.

Artículo 6°. *Políticas de Reinserción.* La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias y la Red de Apoyo de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, vigilará la eficacia de las políticas de reinserción que tiene el Gobierno Nacional para las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Artículo 7°. *Red de Apoyo para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.* Estará integrada por:

- a) Un representante de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior;
- b) Un representante de la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos;
- c) Un representante de la Defensoría del Pueblo;

d) Un representante de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias.

Artículo 8°. *Funciones de la Red de Apoyo para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.* Las funciones de la Red de Apoyo para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos serán las siguientes:

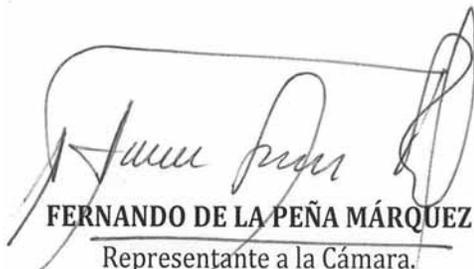
1. Fijar su reglamento de funcionamiento dentro del cual se establecerán los parámetros misionales, objetivos y metas que le permitan a la Red de Apoyo de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, coordinar y ejecutar anualmente planes de acción, proyectos y programas, que tengan como objetivo la promoción y la defensa de Derechos Humanos en Colombia.

2. Coordinará y ejecutará campañas institucionales de interés público o social, nacional o regional, para radio, televisión, prensa, medios digitales o tecnológicos destinados a la concientización de la importancia de la promoción de los Derechos Humanos.

3. Promoverá la suscripción de convenios con organizaciones nacionales y/o internacionales a efecto de obtener apoyo académico, asistencia técnica, recursos y cooperación para el diseño y ejecución de los planes, objetivos, fines, campañas y metas en sensibilización de valores, prevención y lucha contra las violaciones de Derechos Humanos.

Artículo 9°. *Condecoración de reconocimiento por la defensa y promoción de los Derechos Humanos.* En reconocimiento, a aquellas personas naturales o jurídicas, que por su labor hayan promulgado la defensa y la promoción de los Derechos Humanos, se premiarán con la medalla Antonio Nariño.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Representante a la Cámara.

Coordinador Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el sistema de atención en materia de desarrollo infantil temprano, educación preescolar, básica primaria y secundaria en áreas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 029 de 2014 tiene como objetivo reforzar el sistema educativo de atención en los primeros años de vida mejorando la calidad, la cobertura en la primera infancia buscando aumentar los logros educativos, reducir las inequidades y promover la movilidad social.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley es de iniciativa gubernamental, fue puesto a consideración del Congreso de la República por la honorable Senadora María del Rosario Guerra y el honorable Representante a la Cámara Éduard Rodríguez y otros honorables Representantes y Senadores. Y cumple con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, fue radicado en la Secretaría General, el día 21 de julio de 2014 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 379 de 2014.

En continuidad del trámite legislativo, fue remitido a la honorable Cámara de Representantes correspondiéndole el número 029 de 2014, y designados como ponentes para primer debate los honorables Representantes *Édgar Alexander Cipriano Moreno, Ricardo Flórez Rueda, Inés Cecilia López Flórez, Jaime Felipe Lozada Polanco, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.*

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

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de veintitrés (23) artículos que hacen alusión a lo siguiente:

Artículo 1°. Se establece el objeto en el cual se describe la educación como derecho y servicio público que debe ser garantizada e impartida por

el Estado en comunidad con la familia y la sociedad. Aplicándose la pertinencia curricular y la promoción de la atención de persona autorizado que atienda la población más vulnerable.

Artículo 2°. Establece la formación para el desarrollo infantil temprano en el que el Gobierno nacional es el responsable de que el servicio preescolar sea prestado por profesionales en la materia.

Artículo 3°. Enuncia las autoridades competentes para dirigir, financiar, y vigilar la correcta operación de centros, hogares o cualquier institución que realice actividades para el cuidado de menores entre 0 y 5 años.

Artículo 4°. Relaciona los recursos que se presupuestan para la atención en educación infantil temprana.

Artículo 5°. Establece la distribución de recursos atendiendo a criterios de regionalización.

Artículo 6°. Establece unas garantías de reglamentación por parte del Gobierno nacional para reglar los contenidos mínimos de la formación para el desarrollo infantil temprano.

Artículo 7°. Consolida la necesidad de que el servicio público educativo debe prestarse con arreglo a la pertinencia y actualización de las nuevas tecnologías.

Artículo 8°. Establece la obligación del Ministerio de Educación Nacional y de los entes territoriales para garantizar los contenidos mínimos para la formación no tradicional.

Artículo 9°. Garantiza la permanencia en el sistema educativo como función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social. Adiciona dos párrafos en los que establece que será el Ministerio de Educación y los entes territoriales los que tomarán las medidas necesarias de coordinación con las demás entidades del Estado para construir bases de datos sobre la permanencia y deserción escolar. Además responsabiliza a los alcaldes para realizar todos los esfuerzos necesarios para atender la población de niños entre 0-5 años combatiendo la deserción escolar.

Artículo 10. Garantiza el acceso a los estudiantes de los dos (2) últimos grados del bachillerato a programas de formación técnica a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), o instituciones privadas.

Artículo 11. Provee dos comidas en la jornada escolar garantizando la pertinencia del valor nutricional adecuado para el desarrollo de la jornada. Establece como responsables al Ministerio de Educación Nacional y al ICBF.

Artículo 12. Garantiza la autonomía docente, curricular y pedagógica, buscando privilegiar y desarrollar las competencias de la población vulnerable.

Artículo 13. Implementa la evaluación docente y de alumnos con estándares internacionales como referentes para la definición de sus fortalezas y debilidades.

Artículo 14. Implanta el reconocimiento de incentivos económicos a los aportes que como investigador académico haga en el ejercicio docente.

Artículo 15. Establece la estandarización de programas docentes impartidos por las instituciones de educación superior debidamente reconocidas en Colombia.

Artículo 16. Constituye que el Gobierno nacional garantizará el servicio social docente, el cual establece que habrá un mínimo de investigación y práctica profesional docente debidamente remunerado de 12 (doce) meses o (1) año.

Artículo 17. Beneficia a los estudiantes de nivel superior y muy superior en las pruebas saber 11 que opten por formación docente en la educación superior con incentivos para sus estudios de pregrado, posgrado, maestría y/o doctorado.

Artículo 18. Insta al Gobierno nacional para tomar medidas necesarias para determinar un salario básico docente, especialmente en las comunidades más vulnerables y/o de difícil acceso.

Artículo 19. Ofrece la implementación de una jornada escolar única completa y una jornada nocturna como herramienta de reentrenamiento, alfabetización y titulación en educación secundaria para adultos.

Artículo 20. Añade competencias al Ministerio de Educación como responsables de la jornada única escolar completa y la homogenización de la formación no tradicional, con contenidos curriculares que sean verificables a nivel nacional e internacional.

Artículo 21. Establece que el Gobierno nacional en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la expedición de esta ley, implementará junto con los entes territoriales un sistema de información en tiempo real en materia de infraestructura escolar permitiendo identificar el déficit que existe en este sentido.

Artículo 22. Insta un régimen de transición en observancia al proyecto de ley y con miras a la implementación del plan definitivo de jornada única escolar completa y la adecuación de la in-

fraestructura temporal transitoria a la que haya lugar para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 23. Establece las vigencias y derogatoria.

4. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

Los recientes bajos resultados en las pruebas internacionales que evalúan la calidad de la educación tales como la prueba PISA, Timss, Pirls y Llece que sirven como indicadores de la calidad del sistema educativo del país ha despertado la intención de reformar integralmente la educación en Colombia.

De esta forma existen múltiples intenciones en el proyecto que de manera superficial pareciese cumplieran con las expectativas que busca el sistema educativo colombiano para ser mejorado. Las intenciones del proyecto reflejan las buenas intenciones de los autores de conseguir un mejoramiento en la calidad de la educación en nuestro país.

Sin embargo, las consideraciones que pondremos a continuación a disposición de la honorable Comisión Sexta, nos permiten concluir la inviabilidad del proyecto por aspectos de forma y fondo que afectan no solo la operatividad del mismo, sino que además pueden coincidir con la inconstitucionalidad de varios de sus apartes.

4.1. Consideraciones de los autores

Lo que busca este proyecto según sus autores es:

1. Alcanzar una sociedad donde brillen la equidad y las oportunidades, la educación debe ser protagonista del cambio social y el gran vehículo para aprovechar el bono demográfico con un país joven, lleno de talento. Un país que alcanza una educación de calidad, de la mano con una cobertura generalizada, está formando sus ciudadanos para hacer de su conocimiento una fuente de riqueza.

Hoy, Colombia presenta grandes desafíos en materia de Desarrollo Infantil Temprano, calidad docente, capacidad de aprendizaje, deserción, bajo ingreso a la educación superior y una desconexión entre la formación académica y las demandas del mercado laboral.

Según estudios especializados sobre la materia, Colombia enfrenta el reto del desigual desarrollo de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, lo que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias.

2. Mejorar la cobertura, en palabras de los autores hoy se observan altas desigualdades según el nivel socioeconómico de los niños y el área donde residen, en particular en los primeros y últimos años de escolaridad. Mientras el 71% de los niños del quintil de ingreso más pobre no asiste a la formación preescolar, el 88% del quintil más rico sí lo hace. En la secundaria, el 77% de los jóvenes de 13 a 17 años del quintil de ingreso más pobres asiste a la secundaria, mientras el 92% de los jóvenes más ricos lo hace. Similares inequidades se observan entre los niños y jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales.

3. Mejorar la calidad de la educación atendiendo el sistema educativo desde la primera infancia

Los estudios internacionales muestran que los programas de atención a la primera infancia de alta calidad tienen altos retornos sobre la capacidad cognitiva de los niños, mayor escolaridad y mayores salarios, y también altos retornos sobre la habilidad socioemocional, comportamientos de riesgo como la drogadicción, alcoholismo y embarazo adolescente y, por ende, mayor estabilidad laboral y menores tasas de criminalidad y arresto. Además, los programas bien implementados también tienen efectos importantes sobre el comportamiento y expectativas de los padres de los niños atendidos. En suma, las ganancias privadas y sociales son más altas entre más temprano se invierte en el capital humano de los individuos.^{1[24][24]}.

La cobertura de atención a niños menores de 5 años en Colombia es de las más altas de la región latinoamericana. Los estudios revelan, sin embargo, que la calidad de los programas existentes limita su potencial. En particular, resulta de vital importancia que la transición de modalidades de atención en hogar de familia a centros de desarrollo infantil más profesionales se haga bajo estándares de calidad muy claros, pues la inversión por niño en los segundos es casi cuatro veces mayor que la inversión en los primeros.

La atención integral en la primera infancia no es trivial dado que el objetivo es preparar al niño para el aprendizaje y no llenarlo de contenidos que se relegan para la etapa de educación básica. En esencia, el niño debe desarrollar la capacidad de investigar, explorar, cuestionar, hablar, negociar, concentrarse, enfocarse, controlarse y procesar nueva información dentro de su contexto, etc. Por esta razón, los contenidos, metodologías y habilidades del talento humano son fundamentalmente distintos de los requeridos en educación básica. Tanto en la atención a la primera infancia como en la educación básica, el principal insumo en la producción del capital humano es el recurso humano.

4. Mejorar la infraestructura escolar

La última década, Colombia ha hecho esfuerzos importantes en construcción y mejoramiento de infraestructura: entre el 2003 y el 2010 se hizo una inversión cercana a los 1,2 billones de pesos para la construcción de aulas en preescolar, básica y media, beneficiando alrededor de 524 mil estudiantes.

Estas inversiones se han hecho principalmente con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 y de recursos del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, entre el 2011 y 2012 se invirtieron 170.000 millones para el mejoramiento de 1.329 sedes bajo el Programa Todos a Aprender.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios para propuestas de política pública sobre la materia, el país aún enfrenta tres retos importantes en este aspecto.

Así mismo, pretende el proyecto mejorar la alimentación de los niños en los establecimientos proporcionando dos comidas en el periodo de la jornada escolar.

5. Mejorar la condición de docentes e incentivar la profesión en la docencia, según la exposición de motivos en Colombia hay 314 mil docentes que enseñan en los colegios oficiales. De acuerdo con los datos del MEN el 29,11% de los docentes en el escalafón creado por el Decreto número 2277 del 14 de septiembre de 1979 y 26,32% en el escalafón definido por el Decreto número 1278 del 19 de junio de 2002 son técnicos, normalistas o bachilleres.

Aquellas personas que siguen la formación docente cuentan con 80 instituciones de educación superior que ofrecen 376 programas de formación. La ausencia de un programa homogéneo y el número elevado de programas dificulta controles de calidad y monitoreo lo que se ve reflejado en la baja y heterogénea calidad de los programas.

Esto conlleva a que sin docentes de alta calidad, cualquier inversión en otros insumos como infraestructura, materiales o tecnología no tendrá el impacto esperado en el desempeño de los estudiantes. Como lo demuestra la evidencia internacional y nacional, toda vez que los docentes son el insumo escolar más importante en el proceso de formación de un estudiante.

4.2. Consideraciones de los ponentes

El sistema educativo colombiano busca una profunda y estructural reforma que garantice mejorar los problemas que hoy lo agobian, que como bien los mencionan los autores tienen que ver con tres aspectos fundamentales:

1. **Selección adecuada de docentes**, ya que países como Singapur, Corea, China, Cuba y Canadá han obtenido buenos resultados en sus pruebas internacionales resaltando este punto, es decir, la evaluación docente otorga no solo una autonomía pedagógica indispensable para los procesos de aprendizaje, sino también mejorías en la administración de la institución y en la búsqueda de nuevos proyectos pedagógicos y de aprendizaje.

2. **Desarrollo de competencias transversales**, el problema de los bajos resultados en las pruebas internacionales que ha obtenido Colombia, tiene mucho que ver con que los temas que se trabajan en las pruebas PISA o TIMSS no son realizadas en las instituciones educativas de manera contundente, es decir, las pruebas PISA evalúan lectura crítica, resolución de conflictos en contexto, y la forma como los jóvenes evalúan los conceptos científicos a su vida cotidiana.²

3. **Educación inicial**, la importancia de un desarrollo temprano influye primordialmente en la vida educativa de los niños y en su formación para la vida. Según la Revista de Asuntos públicos *EGOB* de la Universidad de los Andes, se ha comprobado que en el mundo por cada dólar invertido en educación inicial retornan 17 en el largo plazo. Además de que muchos de los niños que no van a las escuelas en la primera etapa de su vida son de estratos bajos, lo cual perpetúa el círculo vicioso de la pobreza.³

5. DE LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO

Ahora bien, si bien es cierto este proyecto revela la importancia de cambios profundos en el sistema, existen dificultades de fondo y forma en este proyecto de ley que nos conducen a poner en consideración de la honorable Comisión Sexta de la Cámara la inviabilidad y posible inconstitucionalidad del mismo por las siguientes razones:

– DEL TÍTULO Y OBJETO DEL PROYECTO

No es claro para los ponentes la coincidencia y coherencia del título del proyecto con el objetivo del mismo, ya que en su nombre el proyecto nos ubica en la órbita de la atención en materia de desarrollo infantil temprana, en la educación primaria y secundaria y en las instituciones rurales y urbanas.

Luego en su objeto se decide en el proyecto de ley nombrar la educación como derecho y servicio público, no se menciona en ningún aparte los li-

2 DE ZUBIRÍA SAMPER, Julián. COLOMBIA 2014, POR UNA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA. *Revista de asuntos públicos*, 2014, N° 9, p. 42-45.

3 *Ibíd.*

neamientos del título del mismo, y en cambio sí se preceptúa que “se aplicará la pertinencia curricular y se promoverá la atención por parte de personal especializado que atienda la población más vulnerable, en particular a los niveles 1, 2, 3 del Sisbén y las escuelas rurales.”. Es decir, no solo incluye un tema curricular sino que además lo delimita solo a escuelas rurales cuando en su título establece además que serán también las instituciones urbanas.

Encontramos que el objeto presenta una incoherencia y una ambigüedad tal que no permite dar cuenta de qué es lo que se pretende con el proyecto de ley y mucho menos cuál es su público objetivo.

– LA INICIATIVA REGULA MATERIAS DE LEY ORGÁNICA

Los artículos 4° y 5° de la iniciativa establecen competencias para los municipios certificados en materia de atención primaria, así mismo buscan la distribución de recursos con base en unas condiciones que se le imponen a los entes territoriales en las que además se les da la facultad de encargarse de forma exclusiva de la prestación de los servicios, debemos considerar que cuando se trata de descentralizar y asignar competencias normativas a las entidades territoriales como lo hacen estos artículos del proyecto de ley, el artículo 151 de la Constitución Política establece claramente que este debe hacerse por medio de una ley orgánica.

Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

“Artículo 288. La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Sobre esta reserva de ley se ha pronunciado la Corte en múltiples sentencias en las cuales ha establecido claramente que la violación de este tipo de reservas lleva a la inconstitucionalidad de la ley por incurrir en un vicio de fondo.

Sentencia

“La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una

falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la Ley Orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el ‘presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma’. Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material.”. Sentencia C-600-1995.

“Artículo 4°. Recursos. Los recursos que se presupuesten para la atención de menores entre cero y cinco años de edad se destinarán a financiar la prestación del servicio en particular para:

4.1. Pago del personal profesional y administrativo de las instituciones, en las que se preste el servicio de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad y sus prestaciones sociales.

4.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento.

4.3. Formación profesional y actualización de las personas que ejerzan funciones de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad.

Se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad, siempre y cuando se pague el valor por niño que establezca la metodología de distribución de recursos”.

“Artículo 5°. Criterios de distribución de recursos. Los recursos para el cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco

años de edad serán distribuidos por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

Población atendida Anualmente se determinará la asignación por niño.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por niño y anualmente fijará su valor.

La asignación por niño se multiplicará por la población de niños entre cero y cinco años en cada municipio y distrito.

Cuando la Nación constate que una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Después de determinar la participación por niño entre cero y cinco años, el Conpes anualmente distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo el criterio de equidad. A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.6.2.”.

– DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En la exposición de motivos los honorables autores de la iniciativa establecen que “las propuestas tienen un costo de aproximadamente **3.4 billones de pesos** anuales en el 2030, sin embargo, tiene un periodo gradual de implementación de 1.8 billones de pesos en el 2015”. (Negrilla fuera de texto).

Sin embargo, en ningún aparte de la iniciativa se logra identificar la fuente de dichos recursos. De esta forma contraría la iniciativa un aspecto fundamental y contundente para ser estudiado dicho proyecto, pues la Ley 819 de 2003, artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas establece: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

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

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a este tipo de vicio en las leyes estableciendo que estas podrían ser declaradas inexecutable si dentro de su estudio no se establece el estudio fiscal del mismo y la fuente de sus recursos, así:

C-315 de 2008: en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen “*un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes*”.

– LA INICIATIVA VIOLALA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Preceptúan los artículos 12, 14 y 15 de la iniciativa a propósito de la pertinencia curricular y la estandarización de los programas docentes

Artículo 12. *Pertinencia curricular.* Se **garantizará la autonomía docente**, curricular y pedagógica en observancia de los criterios de pertinencia y verificación, buscando privilegiar y desarrollar las competencias de la población más vulnerable y las posibilidades de los estudiantes rurales atendiendo sus realidades y contexto geográfico, productivo, regional y social.

Artículo 14. *Educación para el desarrollo.* **El docente, en atención a su autonomía, propenderá por la adecuación de su currículo y método pedagógico a las necesidades de sus estudiantes, buscando desarrollar competencias para la innovación, investigación, identificación y pertinencia.** Para ello, se alentará al docente reconociendo los aportes que como investigador académico haga al ejercicio docente a través de incentivos económicos.

Artículo 15. *Estandarización programas docentes.* El Estado regulará, con arreglo a la ley, la homogeneidad, pertinencia, suficiencia y calidad

de los programas de formación docente impartidos por las instituciones de educación superior debidamente reconocidas en Colombia. Lo anterior busca estandarizar la profesión docente privilegiando su formación, retención, mejora continua y adecuado reconocimiento como eje fundamental del desarrollo social.

Al analizar los siguientes artículos tenemos que tener en cuenta que la autonomía universitaria como principio constitucional establecido en el artículo 69 de la Carta Magna, la cual pretende respetar la independencia administrativa y política de las universidades, las cuales son autónomas para dirigir y gobernar sus programas y manejo de docentes, se ve trasgredido con estos artículos, en especial con el artículo 15 donde se preceptúa que:

Artículo 15. El Estado regulará, con arreglo a la ley, la homogeneidad, pertinencia, suficiencia y calidad de los programas de formación docente impartidos por las instituciones de educación superior debidamente reconocidas en Colombia.

Mal haría el presente proyecto de ley oponerse a estos principios constitucionales y legales incluyendo al Estado en la regulación, homogenización de los programas de formación docente impartidos en las instituciones de educación superior. Violentando además del artículo 69 de la C.P., lo cual adolece el presente proyecto de vicio de inconstitucionalidad sino que además va en contravía de los recientes pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional y de leyes que verifican el cumplimiento de este principio esencial para la independencia de las instituciones con la política.

Artículo 69 C.P. *Se garantiza la autónoma universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Normatividad Concordante

Ley 30 de 1992, artículos 3°, 28 y 57

“por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

Artículo 3°. *El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, y*

vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de su suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

Artículo 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

Artículo 57. *Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería Jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.

Decreto Extraordinario 1210/93, artículo 3°
“por el cual se reestructura el Régimen Orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia”.

Artículo 3°. *Régimen de autonomía. En razón de su misión y de su régimen especial, la Universidad Nacional de Colombia es una persona jurídica autónoma, con gobierno, patrimonio y rentas propias y con capacidad para organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y para dictar normas y reglamentos, conforme al presente Decreto.*

Jurisprudencia constitucional concordante
Corte Constitucional. Sentencia T-492/92, M.P. José Gregorio Hernández

“En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen

interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”.

– DE LA IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL Y ACTUAL DE CUMPLIR CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ÚNICA ESCOLAR

Los artículos 19 y 20 del proyecto de ley buscan la implementación de una jornada escolar única completa buscando garantizar la equidad y la igualdad a nivel socioeconómico. Y entrega un término no mayor a 36 meses a partir de la expedición de la ley para implementar la jornada escolar única, así:

Artículo 19. Implementación. El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única completa, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, implementará en un término no mayor a treinta y seis (36) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, la jornada única escolar completa y la jornada nocturna como herramienta de reentrenamiento, alfabetización y titulación en educación secundaria para adultos.

Artículo 20. Competencias adicionales. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales son responsables por la implementación de la jornada única escolar completa y la homogenización de la formación no tradicional, atendiendo criterios de actualización, refuerzo e innovación. Para ello, los contenidos curriculares en idiomas (bilingüismo), formación cultural, formación deportiva, valores cívicos, emprendimiento, innovación, artes y oficios, buscarán maximizar el potencial de los estudiantes, lo que deberá ser verificable a través de las pruebas de competencia nacionales y aquellas internacionales de las que Colombia sea objeto con arreglo al Derecho Internacional y su

participación en organizaciones internacionales y/o de cooperación internacional.

Sin embargo, en concepto allegado a esta Corporación por la señora Ministra de Educación la doctora Gina Parodi en la que además se solicita por las razones aquí expuestas y por múltiples dificultades que trae el proyecto de ley para su implementación el archivo del mismo, se informa a esta Comisión de la imposibilidad que tiene actualmente el Ministerio para cumplir con la jornada única escolar, pues como bien lo menciona en el documento, no existe capacidad de infraestructura y presupuesto tal para la construcción de tantas instituciones en un plazo de 36 meses que permitan la única jornada, toda vez que hoy muchas instituciones del país implementan la doble jornada escolar, una en la mañana y otra en la tarde, intentando cumplir con objetivos de cobertura y de desestimular la deserción escolar.

Advierte el Concepto número 2014EE69901 radicado el 16 de septiembre de 2014 en:

“Para la implementación de la jornada escolar extendida se requiere que los establecimientos educativos tengan las condiciones mínimas de infraestructura, transporte, alimentación y cuenten con los docentes, que a través de estrategias innovadoras, pongan en práctica estos proyectos una vez finalice la jornada escolar regular. Los proyectos de jornada escolar extendida deben ser elaborados por los establecimientos educativos y enviados a la secretaría de educación de las entidades territoriales certificadas, quienes serán las encargadas de hacer los respectivos trabajos de priorización y apoyo.

Continuando con nuestra explicación, y para efectos ilustrativos, el Ministerio hizo un análisis sobre el impacto fiscal que tendría la iniciativa de ser aprobada, teniendo en cuenta los siguientes datos:

Actualmente, el 12,5% de la matrícula oficial (incluyendo contratación del servicio educativo) del año 2013 entre grados 0 a 11 se encuentran matriculados en una jornada completa. Por otra parte, 2.471.707 se encuentran matriculados en una sede educativa con una sola jornada (mañana o tarde) y sobre los cuales se podría implementar la estrategia de jornada completa en el corto plazo toda vez que cuentan con la infraestructura y la planta docente. Para estos casos solo se sería necesaria una inversión adicional en alimentación escolar.

En cuanto a las sedes con doble jornada, se identifican 4.606.395 estudiantes de los cuales 2.602.422 están en la jornada mañana y 2.003.973 son atendidos en la tarde. Con este escenario, se podría plantear que los estudiantes de la primera

jornada permanezcan en la sede actual con la misma planta docente y con una inversión adicional en alimentación escolar. Por su parte, los de la jornada de la tarde requerirían para la implementación de la estrategia, además de lo anterior, de una nueva infraestructura y de planta docente.

De acuerdo con estos datos, se tuvieron las siguientes consideraciones para el costeo:

- Disponibilidad de infraestructura educativa: el ejercicio se realiza sobre la necesidad de infraestructura para la matrícula de 2.003.973 estudiantes que son atendidos en la jornada de la tarde. En el cálculo de valor estimado no se tiene en cuenta la necesidad de infraestructura para población en edad escolar por fuera del sistema, ni los establecimientos que estén en regular, mal y muy mal estado, ni aquellos que se encuentran en zonas de riesgo y, por ello, deben ser reubicados. Tampoco incluye los valores asociados a la compra de predios requeridos, licencias de construcción o reconocimiento de edificaciones existentes, exigidos por las curadurías urbanas y oficinas de planeación, o eventuales obras de urbanismo, servicios públicos y vías de acceso.

- En este cálculo solamente se tienen en cuenta las necesidades de infraestructura para atender la matrícula de los estudiantes de la jornada de la tarde, cumpliendo con los estándares recomendados en la Norma Técnica Colombiana (NTC) 4595 (en la cual se determinan las áreas mínimas por alumno y los ambientes escolares necesarios), las normas de planeamiento y diseño de ambientes escolares, y la Norma Sismorresistente NSR-10.

Con base en lo anterior, se estima una necesidad de recursos para inversión cercana a los \$10,6 billones de pesos para atender, con proyectos de construcción o mejoramiento de infraestructura educativa, cerca de 50 mil aulas de clase, incluyendo la dotación de mobiliario escolar.

- Recurso humano. Aquí analizamos los costos para el pago de horas extras y/o el nombramiento de nuevos docentes, de personal que apoye las actividades adicionales (tutores) y de personal administrativo. Para el cálculo de los docentes, se consideró la zona de la matrícula y se aplicaron las relaciones alumno/docente que establece el Decreto 1850 de 2003, es decir, 32 estudiantes en zonas urbanas y 22 en zonas rurales⁴.

4 El cálculo se realiza tomando como referencia el número de docentes de aula que eventualmente se necesitarían para atender la matrícula de estudiantes correspondientes a la jornada tarde (2.003.973), partiendo de la consideración de que se necesita planta adicional para atenderla. No se consideran directivos. Para la estimación de los administrativos requeridos se toma la relación alumno/administrativo del año 2012.

- Se considera la inversión en alimentación escolar (almuerzo) para todos los estudiantes entre los grados 0 a 11.

- No se incluyen transporte escolar, ni costos de actualización de los proyectos educativos instituciones, currículo y evaluación.

El siguiente cuadro muestra el monto estimado de recursos necesarios para implementar en un corto plazo la estrategia de jornada única:

REQUERIMIENTOS	NUMERO	VALOR (MILLONES)
AULAS	50.110	6.013.200
BATERIAS	16.709	2.172.170
RESTAURANTES	16.709	2.172.170
MOBILIARIO	50.110	300.660
DOCENTES	65.072	1.862.593
ADMINISTRATIVOS	7.658	246.728
ALIMENTACION ESTUDIANTES DE COLEGIOS DE 1 JORNADA + LOS DE LA MAÑANA DONDE HAY 2 JORNADAS*	5.074.129	2.562.841
ALIMENTACION ESTUDIANTES JORNADA TARDE QUE SE TRASLADAN*	2.003.973	1.012.167
TOTAL		16.342.528

Los costos de infraestructura se realizarían solo una vez, los de alimentación y docentes serían necesarios en cada vigencia. Además, si bien el ejercicio hace una estimación estándar para todo el país, es importante mencionar que se trata de una proyección inicial y, por lo tanto, se deben tener en cuenta múltiples condiciones socioeconómicas y demográficas que pueden hacer variar el cálculo.

En resumen, el Ministerio deja en claro que si está de acuerdo con la implementación de la jornada única escolar. Sin embargo, esto debe corresponder a un trabajo que sea producto de unos análisis responsables que identifiquen las capacidades reales de las entidades territoriales certificadas y de los establecimientos educativos para cumplir de manera real y progresiva con este propósito. En este sentido, la implementación, en un periodo de 36 meses, de la jornada única al menos en las instituciones educativas oficiales que atienden en contrajornada, resulta casi imposible, dado que este tipo de medidas deben garantizar un impacto adecuado y por sobre todo, su sostenibilidad.”.

– FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL QUE REGULAN ACTUALMENTE ALGUNOS PRECEPTOS QUE TRAE LA INICIATIVA

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia define la educación como derecho y servicio y le asigna como función, formar en “el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) en su: Artículo 1°. Señala la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.

Artículo 12. “El servicio público educativo se atenderá por niveles y grados educativos secuenciados, de igual manera mediante la educación no formal y a través de acciones educativas informales, teniendo en cuenta, los principios de integralidad y complementación”.

Artículo 14, literal b). El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo.

Artículo 92. “La educación debe favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores éticos, estéticos, morales, ciudadanos y religiosos, que le faciliten la realización de una actividad útil para el desarrollo socioeconómico del país”.

La Ley 715 de 2001 dicta normas en materia de recursos y otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud.

Artículo 7°. Define las competencias de los distritos y los municipios certificados; entre esas están:

“7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley”.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones...

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación...

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción”.

Artículo 15. Señala que los recursos se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administra-

tivos, en actividades relacionadas con mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

El Decreto 4807 de 2011, gratuidad educativa en su: Artículo 9°. Determina que los recursos que reciben los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas estatales, por concepto de la gratuidad, podrán destinarse, entre otros asuntos al desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales.

Parágrafo. “La destinación de los recursos para gratuidad educativa deberá realizarse teniendo en cuenta las políticas, programas y proyectos en materia educativa contemplados en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y en coordinación con esta”.

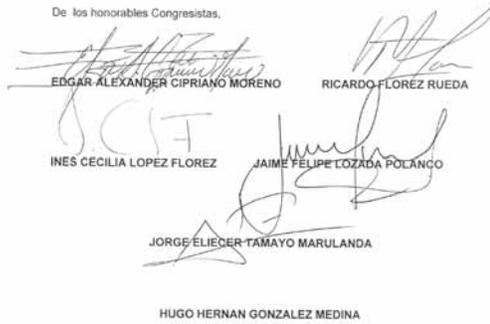
La Ley 1295 de 2009, por medio de la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2, 3, señala en su objeto Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud y establece que los responsables de ese proceso son: Artículo 4°. Los responsables del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral serán el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Ministerio de Educación Nacional, así como los gobiernos departamentales, municipales y distritales.

6. PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de **ponencia negativa** para primer debate al **Proyecto de ley número 029 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se fortalece el sistema de atención en materia de desarrollo infantil temprano, educación preescolar básica primaria y secundaria en áreas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones.

En la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y respetuosamente sugerimos a los y las honorables Representantes, aprobar esta proposición.

De los honorables Congresistas,



EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO RICARDO FLOREZ RUEDA
 INÉS CECILIA LOPEZ FLOREZ JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
 HUGO HERNAN GONZALEZ MEDINA

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 074 / del 14 de octubre de 2014, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
 Secretario

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE
 SUSTANCIACIÓN
**INFORME DE PONENCIA PARA
 PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2014.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate, al **Proyecto de ley número 029 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se fortalece el sistema de atención en materia de desarrollo infantil temprano, educación preescolar, básica primaria y secundaria en áreas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Édgar A. Cipriano Moreno* (Ponente Coordinador), *Ricardo Flórez Rueda*, *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, *Inés Cecilia López Flórez*, *Jaime Felipe Lozada Polanco*.

CONTENIDO

Gaceta número 621 - miércoles 15 de octubre de 2014

CAMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE COMISIÓN Págs.

Informe de comisión al proyecto de ley número 052 de 2014 Cámara, 37 de 2014 Senado, proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN)..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia primer debate proyecto de ley número 056 de 2014 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, se modifican los artículos 57 y 192 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones 7

Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 029 de 2014 Cámara, por medio de la cual se fortalece el sistema de atención en materia de desarrollo infantil temprano, educación preescolar, básica primaria y secundaria en áreas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones 13

