



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 416

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de junio de 2015

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2014, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 38 DE 2014 SENADO, 73 DE 2014 SENADO Y 82 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.

Número Proyecto de ley	82 DE 2014 CÁMARA
Título	"Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".
Autor	Honorable Representante Óscar Hurtado Pérez y Harry Guiovanmy González García.

Número proyecto de ley	06 DE 2014 SENADO
Título	"Por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo".
Autor	Honorable Senadores: Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez Aristizábal, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Manuel Enrique Rosero, Mauricio Lizcano Arango, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento y Ángel Custodio Cabrera.

Número proyecto de ley	38 DE 2014 SENADO
Título	"Por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones".
Autor	Honorable Senadores Luis Fernando Velasco, Jaime Durán Barrera, Horacio Serpa Uribe, Guillermo García, Alvaro Ashton, y Édinson Delgado

Número Proyecto de ley	73 DE 2014 SENADO
Título	"Por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación del empleo Ley 789 de 2002"
Autor	Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar.

### I. Origen y trámite

Los presentes proyectos de ley tienen origen congresional y fueron presentados por los honorables Senadores mencionados anteriormente, el 20 de julio, 30 de julio y, 20 de agosto del 2014 respectivamente, y el último remitido por parte de la Comisión Séptima de Cámara el 14 de octubre de 2014, por unidad de materia.

Teniendo en cuenta que los proyectos de ley relacionados, tienen UNIDAD DE MATERIA, y más aún, se refieren a UN MISMO TEMA se procede a su acumulación, con base en lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política, el cual expresa:

**"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."** (Negrillas fuera del texto).

Y, los artículos 151 y 154 de la Ley 5ª de 1992:

**"ARTÍCULO 151. Acumulación de proyectos. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el**

informe respectivo. Solo podrán acumularse los proyectos en primer debate”. (Negrillas fuera del texto).

“ARTÍCULO 154. Informe sobre acumulación. El ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas”.

## II. Objeto de la iniciativa legislativa

Las iniciativas presentadas tienen como objetivo principal modificar las jornadas laborales diurnas y nocturnas, el pago de los recargos por conceptos de horas extras, recargos nocturnos, trabajo dominical y festivo, así como las normas que hablan de Compensación en dinero de las vacaciones, y Contrato de aprendizaje.

Según lo manifestado por los autores, las propuestas realizadas “buscan restablecer los horarios que comprenden la jornada ordinaria y nocturna de trabajo, brindando mayor protección al trabajador al garantizarle una remuneración más justa, sin impactar de forma negativa o dramática la generación de empleo que se promovió con la Ley 789 de 2002” (Proyecto de ley número 06 de 2014).

De otro lado, se argumenta que con estas modificaciones lo que se busca es, “devolverles a los trabajadores colombianos, las condiciones laborales relacionadas con jornada, pago de horas extras y tiempos dominicales, que fueron modificadas con un claro detrimento de sus derechos a través de la Ley 789 de 2002, y hace parte de los compromisos que el señor Presidente Juan Manuel Santos asumió en el debate de la emisora radial La FM del 10 de junio de 2014, en el marco de su campaña a la reelección” (Proyecto de ley número 38 de 2014).

A su vez, agrega uno de los autores que, lo que se busca a través de este proyecto es “enfocar lo inconducente” de la Ley 789 de 2002, “la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de 12 años de su vigencia y estipula que el Gobierno nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

Por último, consideran algunos de los autores la necesidad de derogar la Ley 789 de 2002 “en aras de garantizar los derechos de los trabajadores, además de incorporar nuevas modificaciones que mejoren sus condiciones de vida digna”, debido a “que las condiciones actuales de favorabilidad con que cuenta el país para que se den los cambios de la normatividad laboral en beneficio de los trabajadores.” (Proyecto de ley número 82 de 2014).

## III. Marco jurídico de los proyectos de ley

Estos proyectos de ley encuentran sus sustentos constitucionales y legales, entre otras, en las siguientes normas:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PREÁMBULO: “(...) y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que

garantice un orden político, económico y social justo (...)”

“ARTÍCULO 1°. Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

“ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

“ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, **proporcional a la cantidad y calidad de trabajo**; estabilidad en el empleo; **irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales**... El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”. (Negrillas fuera del texto).

### BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

#### PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES –PIDESC–

“Artículo 7°. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

(...)

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”.

#### PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES –PROTOCOLO DE SAN SALVADOR–

“Artículo 7°. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

(...)

g) la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales”.

**SENTENCIA C-038 DE 2004, M. P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.**

En dicha sentencia se analizó la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 789 de 2002; y se abordaron temas como Derechos adquiridos y mera expectativa, Derechos sociales prestacionales, Jornada laboral flexible – respeto de límites mínimos constitucionales, Regulación laboral – límites en modificación, Contrato de aprendizaje – especificidades; entre otros:

“45– Entra la Corte por último a examinar el problema del contrato de aprendizaje, frente al cual el actor plantea dos objeciones básicas, fuera del cargo ya analizado de que esta implica un retroceso en la protección de los derechos sociales. De un lado, considera que esta regulación desconoce el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades (CP artículo 53) pues permite encubrir relaciones de trabajo bajo la apariencia de contratos de aprendizaje, a los cuales el artículo 30 acusado les elimina la naturaleza de contrato de trabajo. De otro lado, según su parecer, el inciso sexto de ese artículo vulnera el derecho a la negociación colectiva pues excluye de esta cualquier discusión sobre la remuneración o cuota de sostenimiento a los aprendices, que es un asunto propio de las negociaciones colectivas.

46–La Corte no comparte ninguna de las dos objeciones señaladas por el actor. Así, **el contrato de aprendizaje tiene múltiples especificidades frente a un contrato de trabajo ordinario, puesto que su finalidad no es exclusivamente que el aprendiz preste un servicio personal al empleador, como sucede en la relación de trabajo ordinaria, ya que tiene otros elementos que le son característicos: así, estos contratos de aprendizaje buscan ante todo capacitar al aprendiz en un oficio determinado y facilitar su inserción en el mundo del trabajo. Estas finalidades del contrato de aprendizaje tienen claro sustento constitucional, pues no solo es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran sino que además el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (CP artículo 54). Por consiguiente, debido a esas finalidades, el contrato de aprendizaje no solo tiene sustento constitucional sino que además puede ser distinguido de un contrato de trabajo ordinario, que carece de esos propósitos. Este punto ya había sido clarificado por esta Corte, quien, incluso durante la vigencia de la anterior regulación, distinguió el contrato de aprendizaje del contrato de trabajo ordinario, en los siguientes términos:**

“Bajo estos supuestos, resulta evidente que para el legislador, el contrato de aprendizaje en su regulación actual no queda sujeto al ejercicio de la plena libertad contractual que rige para otras materias distintas de las laborales, ni ha sido una gracia o favor del capital al recurso humano que deba dejarse al libre desarrollo de la tensión de las fuerzas productivas y del acuerdo de voluntades entre dos partes desiguales; tampoco es el producto de la total y libre iniciativa privada, ni se trata de un contrato que pueda equipararse al contrato laboral ordinario. Todo lo contrario, se trata de una modalidad concreta de los vínculos jurídicos que pueden establecerse entre patronos y trabajadores, que por la importancia para la economía y para los derechos de los aprendices, se ha querido mantener bajo unas especiales

reglas de carácter legal y administrativo, para dar pleno empleo a los recursos humanos, y para proteger, como lo advertía la anterior Constitución, a las clases proletarias, y a las de menores ingresos, en particular, como lo indica la nueva Constitución” (subrayas no originales).

El anterior análisis es suficiente para concluir que no desconoce el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades jurídicas (CP artículo 53) que la norma acusada define el contrato de aprendizaje como una forma específica dentro del derecho laboral, que es distinta al contrato de trabajo, y que por ende no se rige exactamente por las mismas reglas que el contrato de trabajo, por la sencilla razón de que en la realidad, las relaciones de aprendizaje tienen especificidades frente a la relación laboral, que justifican un trato distinto”. (Negritas fuera del texto).

#### IV. Consideraciones

Antes de analizar la viabilidad en las propuestas realizadas por los autores de los proyectos de ley objeto de esta ponencia, se hace pertinente considerar algunas de las propuestas en ellos establecidas.

Primero, en la mayoría de las iniciativas aquí estudiadas los autores consideran la posibilidad de establecer la jornada diurna entre las 6:00 a. m., y las 6:00 p. m., la nocturna entre las 6:00 p. m., y las 6:00 a. m., un recargo dominical del 100%, y una jornada laboral semanal de 48 horas.

Segundo, las propuestas se respaldaban en la creencia de la favorabilidad económica en la que se encontraba el país.

Ahora bien, luego de observadas algunas conclusiones al articulado propuesto, procedemos a presentar los argumentos a tener en consideración para presentar una propuesta modificatoria al articulado propuesto en el presente proyecto de ley. Para ello, haremos breve exposición de los derechos económicos, sociales, y culturales, (DESC), deteniéndonos especialmente el derecho al trabajo, y en el principio de progresividad, para por último hacer unas observaciones en los casos en concreto propuestos, y la reforma laboral del año 2002.

Por definición los derechos económicos, sociales, y culturales son aquellos que constituyen garantías universales para todos los asociados, cuya finalidad es que cada individuo puede realizarse en la sociedad, basándose en los principios de libertad e igualdad. En nuestra Constitución Política, se encuentran compilados en su mayoría en el Capítulo II, del Título II.

Para la CEPAL los derechos económicos, sociales y culturales son aquellos que aseguran a todas las personas las condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas, que le permitan a la vez ejercer libertades, a la vez que pueden ser ejercidos de manera individual o colectiva, además de ser aquellos que gozan de reconocimiento internacional. Dentro de los derechos económicos encontramos el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y al ingreso<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Instrumentos y Obligaciones de los Estados en relación a las personas de edad. III Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia. Por los derechos de las personas mayores. Sede de la CEPAL, 5 y 6 de octubre de 2009.

De igual manera, los derechos económicos, sociales, y culturales sociales se han definido doctrinalmente como prestaciones cuya satisfacción corresponde al Estado.

El artículo 48 de la Constitución Política establece:

*Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (Negrillas fuera del texto).*

En dicha norma constitucional, se consagra el principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales, en el entendido de que el Estado debe velar por la satisfacción de las necesidades de sus asociados en materia de educación, recreación, empleo, y demás derechos de esta categoría; los cuales deben realizarse en la medida de las posibilidades, buscando alcanzar los fines esenciales del Estado. Si bien es cierto dicho principio va de la mano con el principio de la no regresividad de estos derechos, este se entiende *prima facie* como, una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder, disminuyendo a lo que se ha llegado o conseguido<sup>2</sup>. Para el caso de la reforma laboral de 2002, la misma no es un retroceso en materia laboral puesto que el nivel de protección del derecho al trabajo no se ha disminuido, ya que las personas siguen contando con un sistema jurídico que permite la realización del mismo, lo que se buscó a través de esta fue estimular el escenario para cubrir la demanda laboral.

En cuanto al derecho al trabajo podemos decir que como derecho fundamental debe ser garantizado por parte del Estado, pero este a su vez debe implementar medidas que permitan satisfacer la demanda que del mismo se presente, a través de la flexibilización laboral a fin de facilitar la eficiencia en términos económicos, la cual es a la largan la que permite la obtención de un mayor bienestar social.

Para el período de 1998 a 2002, el gasto del gobierno superaba el 36% del PIB, la economía crecía negativamente al orden del -4,5%, y la inflación estaba sobre el 9,2%, además el desempleo, el subempleo y el empleo informal, eran unas de las problemáticas más agudas de la economía colombiana, lo más grave era que en las grandes ciudades la demanda por empleo había aumentado desproporcionalmente, debido a la población campesina desplazada a las ciudades a causa de la violencia.

Por esta razón, para el 2002, con la Ley 789, se toma la decisión de promover una reforma laboral que permitiera de alguna manera empezar a dar solu-

ción al problema del desempleo y la informalidad, dando así, cumplimiento efectivo a uno de los pilares más importantes del Estado Social de Derecho, el TRABAJO.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, para el año 2000 el desempleo en Colombia había alcanzado el 20%, fruto, de la desaceleración en la creación de nuevos puestos de trabajo, como resultado se observó la reducción del ingreso de los hogares. De la misma manera, la Tasa de subempleo para el 2002 era del 34,3%, y la informalidad del 71%, según lo estableció la Encuesta Nacional de Hogares, (ENH).

Las medidas tomadas por el Gobierno del Presidente Pastrana, fueron insuficientes para mejorar estos indicadores. Por un lado, no hubo políticas claras para la reducción del desempleo, por otro, la economía no creció a los niveles esperados, ni se reactivaron los sectores en los cuales se requiere mano de obra, esto sumado a la rigidez en el mercado de trabajo, y las políticas salariales de ese momento, dificultaban la creación de nuevos empleos para los empresarios; además de que para la época, los índices de inseguridad eran alarmantes y no había mayor participación de la inversión extranjera en el país, pero la violencia sí había cobrado su cuota, con más desempleados en las ciudades.

Estas razones, son las que motivaron a que la Reforma Laboral, contenida en la Ley 789 de 2002, permitieran un mínimo de flexibilización del mercado laboral, convirtiéndose en una oportunidad para crear nuevas plazas de empleo, y mejorar la competitividad de las empresas dentro del mercado global.

El objetivo principal de la reforma del 2002, fue la creación de más de 400.000 nuevos empleos, y remover así, una serie de obstáculos que limitaban la capacidad de nuestra economía para crear puestos de trabajo productivos, a través de unas disposiciones que buscaban estimular la demanda laboral, entre ellas no solamente la disminución de un porcentaje de las horas extras; sino también la exclusión del pago de parafiscales por máximo 4 años, a aquellos empleadores de Pymes que vincularan a trabajadores adicionales a los que tenían en promedio para el año 2000, y que pertenecieran a la población vulnerable.

Según un artículo publicado por la *Revista Gestión y Región* de la Universidad Católica de Risaralda, la reforma laboral de 2002, ha contribuido al incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades; a su vez ha permitido que la estabilidad del empleo asalariado se eleve en las empresas de más de 10 trabajadores. Esta reforma, al lado del crecimiento de la economía, y de otros muchos factores, han contribuido a que la tasa de desempleo en Colombia sea del 9,6% para el 2013, y del 8,9% para agosto de 2014 según el Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República.

Lo cual demuestra que la reforma laboral del 2002, hace parte del sistema de medidas que se han tomado para llegar al porcentaje de desempleo que tiene Colombia actualmente, por lo cual es conveniente realizar unos ajustes al articulado que permitan llegar a un punto medio que beneficie a la trabajadores, y a su vez motive a los empresarios a seguir generando empleo, ya que el impacto económico de las alternativas planteadas por parte de los autores es a sumido

<sup>2</sup> Sentencia C-228 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

en su totalidad por los empresarios, lo cual unido a la crisis económica que atravesamos en el país en estos momentos a causa de la caída de los precios del petróleo y el alza en los precios del dólar, puede desencadenar una desestabilización de la economía del país, y haría que los puestos de trabajo que existen en este momento no fueran sostenibles a futuro.

#### V. Argumentación de las modificaciones y Proposición

La proposición al articulado aquí presentada, busca de una manera equitativa redistribuir las cargas entre trabadores y empresarios, teniendo en cuenta que el progreso del país y el crecimiento de la economía dependen de la armonización de la fuerza del trabajo, con el estímulo a los empresarios y la incentivación de la inversión extranjera.

Actualmente el país pasa por una coyuntura económica en uno de los principales sectores de la economía, el petrolero, el cual no ha alcanzado los niveles de la producción previsto, en contraposición al incremento de los costos de la exploración y explotación que han hecho que el precio del petróleo haya disminuido, sumado a lo anterior hay que tener en cuenta además la reducción del precio crudo en los mercados internacionales. Lo cual tiene como consecuencia que la inversión extranjera directa hacia el sector y las exportaciones tengan poco dinamismo.

El desplome de los precios del petróleo se ha traducido en una fuerte caída para los recaudos que la Nación hace de los tributos que este sector genera, creando de esta forma un hueco fiscal que actualmente es estimado por el Gobierno en \$9 billones de pesos, los cuales la reforma tributaria aprobada a finales del 2014 solo lograra cubrir \$4.5 billones de pesos estimándose un déficit, de casi \$5 billones de pesos.

En este contexto, es necesario tener en cuenta que a su vez los empresarios a través de los impuestos asumirán en gran parte los costas de la reforma tributaria, y que ellos de igual forma son los mayores generadores de empleo en el país, por lo cual no se puede hacer una modificación laboral sin tener en cuenta que quienes generan empleo, no pueden mantenerlo a lo largo del tiempo.

En atención a lo anterior, he considerado tener en cuenta los comentarios que al respecto realizó la ANDI<sup>3</sup>, a la reforma laboral propuesta. En una encuesta realizada por la Asociación en septiembre de 2014 a empresas afiliadas y no afiliadas se obtuvo en promedio que el 38,8% de los empleados tienen trabajo dominical y festivo, el 33,8% de los empleados trabajaron entre las 6 p. m., y las 10 p. m., y el 19,5% entre las 10 p. m., y las 6 a. m. En el caso de la industria, estos porcentajes ascienden a 34,3%, 34,9% y 32,9%, respectivamente. Lo cual evidenció que lo anterior causaría un incremento en la nóminas del 1,6% anual. De igual forma se observó, cuál sería el incremento anual de los costos de nómina de la empresa si el recargo para dominicales y festivos fuera del 100% y no del 75% como se encuentra actualmente. En promedio, el incremento de los costos de nómina alcanzaría el 1,2% anual, lo que se sumaría al 2,0% que representa en estos momentos el recargo del 75%.

En cuanto, a la posibilidad de una reducción de la jornada laboral diurna de 2 horas, aquella que va desde las 6 a. m., hasta las 8 p. m., lo empresarios manifestaron que el 23.7% de ellos ajustaría los turnos laborales, el % no tomaría alguna medida al respecto, el 14,4% reduciría el personal, el 11,5% asumiría mayores costos y/o menores márgenes de ganancia, y el 10.1% no le afecta o no le aplica, entre otros. Debido a esto es necesario que el Gobierno apoye a los empresarios que generan empleo con un descuento en el impuesto de renta.

Por lo anterior, tomamos como base del articulado la propuesta realizada en el proyecto de ley 06 de 2014 Senado, acogiendo la propuesta realizada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del 22 de abril de 2015.

De otro lado y teniendo en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-038 de 2014, excluyó del articulado lo concerniente al contrato de aprendizaje y la compensación en dinero de las vacaciones, propuestas de uno de los proyectos acumulados, por cuanto rompen la Unidad de Materia de la propuesta armonizada aquí planteada.

Con el propósito de contribuir a perfeccionar las intenciones de los proyectos de ley analizados, coloco a consideración de los miembros de la Comisión las siguientes modificaciones al articulado y solicito debatir y aprobar el **Proyecto de ley número 06 de 2014**, “por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.”

#### ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:*

**Artículo 160.** *Trabajo ordinario y nocturno.*

1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre en el intervalo de las seis horas (6:00 a. m.) y las veinte horas (8:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre el intervalo de las diecinueve horas (8:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.).

**Artículo 2°.** El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, adicionado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6:00 a. m., a 8:00 p. m.

3 Resumen ejecutivo, Colombia: Balance 2014 y perspectivas 2015, ANDI 2014.

Artículo 3°. *Del Pago de las horas extras.* Para el pago de las horas extras, los empleadores tendrán derecho a descontar del impuesto de renta, el valor total de las horas extras pagadas, el cual no podrá exceder el 50% del impuesto neto de renta en el período respectivo.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de enero del 2017 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



H.S. ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
SENADOR PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., a 16 de junio de 2015

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* del informe de ponencia para primer debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 06 de 2014 Senado**, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del código sustantivo del trabajo, **Acumulado con los Proyecto de ley números 38 de 2014 Senado, Proyecto de ley número 73 de 2014 Senado y 82 de 2014 Cámara**, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día dieciséis (16) de junio de 2015. Hora 11:50 a. m.

El presente Informe de ponencia para primer debate se publica en la Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,



JESÚS MÁRQUEZ ESPANA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2014 SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY 38 Y 73 DE 2014 AMBOS SENADO)**

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.*

Bogotá, D. C., 16 de junio de 2015

Doctor

EDUARDO PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2014, acu-**

**mulado con los Proyectos de ley número 38 de 2014 Senado, 73 de 2014.** (ambos de Senado)

En atención a la designación que me fue encomendada en el trámite del **Proyecto de ley número 06 de 2014 Senado, (Acumulado con los Proyecto de ley 38 y 73 de 2014 ambos de Senado)** por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.

Presentamos ante la Comisión Séptima el texto que contiene el informe para primer debate a los proyectos en mención, para efectos del cual me permito hacer las consideraciones que se anexan.

Cordialmente,



EDUARDO PULGAR DAZA  
Senador

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
Senador

EDINSON DELGADO RUIZ  
Senador

YAMINA DEL CARMEN PESTANA ROJAS  
Senador

ANTONIO JOSÉ CARRERÁ JIMÉNEZ  
Senador

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2014 SENADO, (ACUMULADO CON LOS PROYECTO DE LEY 38 Y 73 DE SENADO)**

La ponencia se encuentra dividida por ocho (08) títulos, así:

- I. Síntesis del Proyecto**
- II. Trámite del Proyecto**
- III. Competencia y Asignación de Ponencia**
- IV. Contenido del Proyecto**
- V. Marco Jurídico de los Proyectos de ley**
- VI. Consideraciones Generales**
- VII. Pliego de Modificaciones**
- VIII. Proposición**

**I. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

Se busca restablecer los derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las horas extras y el trabajo dominical y festivo, de esta manera se establece que el trabajo diurno está comprendida entre las 6:00 a. m. y las 18:00 horas (6:00 p. m.), en los **Proyectos 38 y 73 de 2014 Senado** y las 6:00 a. m. y las 19:00 horas (7:00 p. m.), el **Proyecto de ley 06 de 2014 Senado.**

Las iniciativas presentadas tienen como objetivo principal modificar apartes de la Ley 789 de 2002 - *Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.* - En lo concerniente a la redefinición de los temas: Trabajo diurno y nocturno, Trabajo dominical y festivo, Compensación en dinero de las vacaciones, y Contrato de aprendizaje.

Según lo manifestado por los autores las propuestas realizadas, *“buscan restablecer los horarios que comprenden la jornada ordinaria y nocturna de trabajo, brindando mayor protección al trabajador al garantizarle una remuneración más justa, sin im-*

*pactar de forma negativa o dramática la generación de empleo que se promovió con la Ley 789 de 2002” (Proyecto de ley 06 de 2014).*

De otro lado, se argumenta que con estas modificaciones lo que se busca es, “*devolverles a los trabajadores colombianos, las condiciones laborales relacionadas con jornada, pago de horas extras y tiempos dominicales, que fueron modificadas con un claro detrimento de sus derechos a través de la Ley 789 de 2002, y hace parte de los compromisos que el señor Presidente Juan Manuel Santos asumió en el debate de la emisora radial La FM del 10 de junio de 2014, en el marco de su campaña a la reelección” (Proyecto de ley 38 de 2014).*

Además, agrega uno de los autores lo que se busca a través de este proyecto de ley es “*enfocar lo inconducente” de la Ley 789 de 2002 “la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de 12 años de su vigencia y estipula que el Gobierno nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo.”*

## II. TRÁMITE DEL PROYECTO

### Origen:

Los presentes proyectos de ley tienen origen congresional y fueron presentados por los honorables Senadores mencionados anteriormente, el 20 de julio, 30 de julio y, 20 de agosto de 2014, respectivamente.

Teniendo en cuenta que los proyectos de ley relacionados, tienen Unidad de Materia, y más aún, se refieren a un mismo tema se procede a su acumulación, con base en lo establecido en el artículo, 158 de la Constitución Política, el cual expresa: “*Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.*

Y, los artículos 151 y 154 de la Ley 5ª de 1992:

“**ARTÍCULO 151.** *Acumulación de proyectos. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate.”*

“**ARTÍCULO 154.** *Informe sobre acumulación. El ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas.”*

Autores:

• **Proyecto de ley 06 de 2014 Senado:** honorables Senadores Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez, Carlos Soto, Manuel Enriquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez, Ángel Custodio Cabrera.

• **Proyecto de ley 38 de 2014 Senado:** honorables Senadores: Luis Fernando Velasco, Jaime Durán Ba-

rrera, Horacio Serpa Uribe, Guillermo García, Álvaro Ashton, Édinson Delgado.

• **Proyecto de ley 38 de 2014 Senado:** honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar.

**Proyectos publicados en Gaceta del Congreso números:**

• **Proyecto de ley 06 de 2014 Senado:** *Gaceta del Congreso* 371 de 2014

• **Proyecto de ley 38 de 2014 Senado:** *Gaceta del Congreso* 394 de 2014

• **Proyecto de ley 38 de 2014 Senado:** *Gaceta del Congreso* 433 de 2014

## III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENTIA

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima, nos designó como ponentes para el debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

## IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.*

No. Proyecto de ley	06 DE 2014 SENADO
<b>Título</b>	<i>por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.</i>
<b>Autores</b>	Honorables Senadores: Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez, Aristizábal, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Manuel Enriquez Rosero, Mauricio Lizcano Arango, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento y Ángel Custodio Cabrera.
<b>Ponentes</b>	Honorable Senador Eduardo Pulgar Daza (Coordinador)  Honorable Senador Orlando Castañeda Serrano  Honorable Senador Édinson Delgado

## PROYECTO DE LEY 06 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:*

**Artículo 160. Trabajo ordinario y nocturno.**

1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a. m.) y las diecinueve horas (7:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las diecinueve horas (7:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

**Artículo 2º.** *El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, adicionado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:*

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas

se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 7 p. m.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

No. Proyecto de ley	<b>38 DE 2014 SENADO</b>
Título	por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones”.
Autores	Honorables Senadores Luis Fernando Velasco, Jaime Durán Barrera, Horacio Serpa Uribe, Guillermo García, Alvaro Ashton, y Édinson Delgado.
Ponentes	Honorable Senador Eduardo Pulgar Daza (Coordinador) Honorable Senador Orlando Castañeda Serrano Honorable Senador Édinson Delgado

**PROYECTO DE LEY 38 DE 2014 SENADO**

por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto restablecer los derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las horas extras y el trabajo dominical y festivo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

**Artículo 2°.** Jornada laboral. Los numerales 1 y 2 del artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedarán así:

**Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.**

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.) y las dieciocho horas (6 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

**Artículo 3°.** El artículo 161, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 161. (...)

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de

trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este caso el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta ocho (8) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 6 p. m.

**Artículo 4°.** Trabajo dominical y festivo. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

**Artículo 179. Trabajo dominical y festivo.**

1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.

**Artículo 5°.** Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en especial los artículos 25, 26 y 51 literal d) de la Ley 789 de 2002”.

No. Proyecto de ley	<b>73 DE 2014 SENADO</b>
Título	por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación del empleo Ley 789 de 2002.
Autor	Honorable Senador: Jesús Alberto Castilla Salazar
Ponentes	Honorable Senador Eduardo Pulgar Daza (Coordinador) Honorable Senador Orlando Castañeda Serrano Honorable Senador Édinson Delgado

**PROYECTO DE LEY 73 DE 2014 SENADO**

por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 160. Trabajo Diurno y Nocturno.**

1. Trabajo diurno ordinario es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.) y las dieciocho horas (6 p. m.).

2. Trabajo ordinario nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

**Artículo 2°.** El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 161 literal c), inciso primero.**

El empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empre-

sa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

**Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:**

**Artículo 179. Trabajo Dominical y Festivo.**

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.

**Artículo 4°. El artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:**

**Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.**

**Numeral 2.** Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

**Artículo 5°. El artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 30 de la Ley 789 del 2002 quedará así:**

**Naturaleza y características del contrato de aprendizaje.** Contrato de Aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado mediante una relación laboral formal, por tiempo determinado y desarrollada durante una etapa lectiva y otra práctica, que no podrán ser superiores en total a tres (3) años, y de conformidad, al salario y demás obligaciones de orden legal y contractual convenidas.

El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal, o del fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales. Durante el cumplimiento del contrato el salario pactado se aumentará al dar inicio a la fase práctica hasta llegar, cuando menos, al ciento por ciento (100%) del salario mínimo legal vigente o al pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales para el caso de las funciones y cargos desempeñados por el aprendiz.

Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el aprendiz:

1. Facilitar todos los medios al aprendiz para que reciba Formación Profesional integral para el trabajo, metódica y completa en el arte u oficio, materia del contrato.

2. Pagar al aprendiz el salario pactado según la escala establecida en el respectivo contrato tanto en los periodos de trabajo como en los de enseñanza.

3. Cumplido satisfactoriamente el término del aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido.

Además de las obligaciones que se establecen en el Código del Trabajo, para todo empleado, el aprendiz tiene las siguientes:

1. Concurrir asiduamente tanto a los cursos, como a su trabajo, con diligencia y aplicación, sujetándose al régimen del aprendizaje y a las órdenes del empleador.

2. Procurar el mayor rendimiento en su estudio.

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse para la Formación Profesional Integral metódica y completa en ocupaciones definidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones existentes, siempre que el contrato de aprendizaje implique un proceso de Formación Profesional Integral para el trabajo teórico-práctico debidamente estructurado y su desempeño contribuya a la necesaria reposición y calificación integral de mano de obra del país.

El Contrato de Aprendizaje podrá suscribirse con estudiantes universitarios en los casos en que el aprendiz desarrolle simultáneamente actividades de práctica en la empresa de 24 horas semanales y al mismo tiempo cumpla las académicas propias del pènsun de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar estricta relación con su formación académica.

**Parágrafo.** Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

**Artículo 6°.** Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

**Artículo 7°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación”.

## V. MARCO JURÍDICO DE LOS PROYECTOS DE LEY

Estos proyectos de ley encuentran sus sustentos constitucionales y legales, entre otras, en las siguientes normas:

### A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**PREÁMBULO:** “(...) y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)”

“ARTÍCULO 1°. Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

“ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en nor-

*mas laborales... El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.* (Negrillas fuera del texto).

#### **B. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

##### Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)

“Artículo 7°. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

(...)

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”.

##### PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES - PROTOCOLO DE SAN SALVADOR -

“Artículo 7°. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo: Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

(...)

g) la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h) el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales”.

##### SENTENCIA C-038 DE 2004, M. P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

En dicha sentencia se analizó la constitucionalidad de la totalidad de la ley 789 de 2002; y se abordaron temas como Derechos adquiridos y meras expectativas, Derechos sociales prestacionales, Jornada laboral flexible -respeto de límites mínimos constitucionales, Regulación laboral - límites en modificación, contrato de aprendizaje- especificidades; entre otros:

“45- Entra la Corte por último a examinar el problema del contrato de aprendizaje, frente al cual el actor plantea dos objeciones básicas, fuera del cargo ya analizado de que esta implica un retroceso en la protección de los derechos sociales. De un lado, considera que esta regulación desconoce el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades (C. P. artículo 53) pues permite encubrir relaciones de trabajo bajo la apariencia de contratos de aprendizaje, a los cuales el artículo 30 acusado les elimina la naturaleza de contrato de trabajo. De otro lado, según su parecer, el inciso sexto de ese artículo vulnera el derecho a la negociación colectiva pues excluye de esta cualquier discusión sobre la remuneración o cuota de sostenimiento a los aprendices, que es un asunto propio de las negociaciones colectivas.

46-La Corte no comparte ninguna de las dos objeciones señaladas por el actor. Así, el contrato de aprendizaje tiene múltiples especificidades frente a un contrato de trabajo ordinario, puesto que su finalidad no es exclusivamente que el aprendiz preste un servicio personal al empleador, como sucede en la relación de trabajo ordinaria, ya

que tiene otros elementos que le son característicos: así, **estos contratos de aprendizaje buscan ante todo capacitar al aprendiz en un oficio determinado y facilitar su inserción en el mundo del trabajo.** Estas finalidades del contrato de aprendizaje tienen claro sustento constitucional, pues no sólo es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran sino que además el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (C. P. artículo 54). Por consiguiente, debido a esas finalidades, el contrato de aprendizaje no sólo tiene sustento constitucional sino que además puede ser distinguido de un contrato de trabajo ordinario, que carece de esos propósitos. Este punto ya había sido clarificado por esta Corte, quien, incluso durante la vigencia de la anterior regulación, distinguió el contrato de aprendizaje del contrato de trabajo ordinario, en los siguientes términos:

“Bajo estos supuestos, resulta evidente que para el legislador, el contrato de aprendizaje en su regulación actual no queda sujeto al ejercicio de la plena libertad contractual que rige para otras materias distintas de las laborales, ni ha sido una gracia o favor del capital al recurso humano que deba dejarse al libre desarrollo de la tensión de las fuerzas productivas y del acuerdo de voluntades entre dos partes desiguales; tampoco es el producto de la total y libre iniciativa privada, ni se trata de un contrato que pueda equipararse al contrato laboral ordinario. Todo lo contrario, se trata de una modalidad concreta de los vínculos jurídicos que pueden establecerse entre patronos y trabajadores, que por la importancia para la economía y para los derechos de los aprendices, se ha querido mantener bajo unas especiales reglas de carácter legal y administrativo, para dar pleno empleo a los recursos humanos, y para proteger, como lo advertía la anterior Constitución, a las clases proletarias, y a las de menores ingresos, en particular, como lo indica la nueva Constitución” (subrayas no originales).

El anterior análisis es suficiente para concluir que no desconoce el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades jurídicas (C. P. artículo 53) que la norma acusada define el contrato de aprendizaje como una forma específica dentro del derecho laboral, que es distinta al contrato de trabajo, y que por ende no se rige exactamente por las mismas reglas que el contrato de trabajo, por la sencilla razón de que en la realidad, las relaciones de aprendizaje tienen especificidades frente a la relación laboral, que justifican un trato distinto.” (Negrillas fuera del texto).

#### **VI. CONSIDERACIONES GENERALES**

Antes de analizar la viabilidad de las propuestas realizadas es pertinente contemplar el articulado propuesto por los autores.

Ahora bien, luego de observado el articulado propuesto, procedemos a presentar los argumentos a tener en consideración para presentar una propuesta unificada del articulado. Para ellos haremos una breve exposición de los derechos sociales, deteniéndonos especialmente el derecho al trabajo, y en el principio de progresividad, para por último hacer unas observaciones en los casos en concreto propuestos.

Los derechos sociales son aquellos que en nuestra Constitución fueron desarrollados en el Capítulo 2, del Título II, y son aquellos que constituyen garantías universales para todos los asociados, cuya finalidad es que en cada individuo puede realizarse en la sociedad, basándose en los principios de libertad e igualdad.

En su artículo sobre los Derechos Humanos Sociales, el profesor Francisco Cortés, citando a Stefan Gosepath define como los derechos sociales “los derechos a la previsión, al trabajo, la vivienda y la educación, es decir, derechos a prestaciones en sentido estricto. Estos son los derechos del individuo frente a la comunidad a beneficios o bienes sociales, económicos y culturales y representan la reivindicación

a una distribución adecuada de los bienes necesarios para la vida." Al ser prestaciones, corresponde al Estado la satisfacción de las mismas, y más si ese Estado garante se configura como un Estado social de Derecho.

Por muchos años se han considerado los derechos sociales son controvejtables, y su desarrollo por ser prestaciones debe ser progresivo.

#### VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de contribuir a perfeccionar las intenciones del proyecto, presentamos a consideración de los miembros de la Comisión las siguientes modificaciones al articulado.

##### Justificación de las Modificaciones:

Teniendo en cuenta los pronunciamientos de los diferentes rectores de los temas laborales del país que fueron escuchados en la Comisión Séptima del senado de la República, consideramos que:

##### • TÍTULO.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación el título propuesto por el **Proyecto de ley número 38 de 2014 Senado**, así:

*por la cual se derogam algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.*

##### • ARTÍCULO 1°.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación el objeto del artículo primero del **Proyecto de ley 38**, así:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto restablecer los derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las horas extras y el trabajo dominical y festivo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

##### • ARTÍCULO 2°.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación la **modificación del artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo**, el propuesto por los **Proyectos de ley 38 y 73 de 2014**, así:

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<b>ARTÍCULO 160. TRABAJO ORDINARIO Y NOCTURNO.</b>	<b>Artículo 2°. Jornada laboral.</b> <i>Los numerales 1 y 2 del artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedarán así:</i>
<del>1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.).</del>	<b>Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.</b>
<del>2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.).</del>	1. Trabajo <u>diurno</u> es el <u>comprendido</u> entre las seis horas (6:00 a. m.) y las <u>dieciocho</u> horas ( <u>6:00 p. m.</u> ).
	2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las <u>dieciocho</u> horas ( <u>6:00 p. m.</u> ) y las seis horas ( <u>6:00 a. m.</u> ).

##### • ARTÍCULO 3°.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación la modificación del literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el propuesto por el **Proyecto de ley 38**, así:

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<b>ARTÍCULO 161. DURACIÓN.</b> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones: (...)	<b>Artículo 3°. El artículo 161, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 161. (...)</b>
d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta <del>diez (10)</del> horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a <del>10</del> p.m. (...)	d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este <b>caso</b> el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta <b>ocho (8)</b> horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a <b>6</b> p. m. (...)

##### • ARTÍCULO 4°.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación la modificación del numeral primero, del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, el propuesto por los **Proyectos de ley 38 y 73 de 2014**, así:

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<b>ARTÍCULO 179. TRABAJO DOMINICAL Y FESTIVO.</b>	<b>"El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:</b>
<del>1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.</del>	<b>Artículo 179. Trabajo Dominical y Festivo.</b>
	1. El trabajo en domingo <u>o días de fiesta se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa".</u>

##### • ARTÍCULO 5°.

Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación la propuesta de un numeral 2° al **artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo**, tomado del artículo 4° del **Proyecto de ley 73 de 2014**, así:

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>ARTICULO 189. COMPENSACIÓN EN DINERO DE LAS VACACIONES.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 14 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:&gt;</p> <p><b>1.</b> &lt;Numeral modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Empleador y trabajador, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones.</p> <p><del><b>2.</b> &lt;Numeral derogado por el artículo 2 de la Ley 995 de 2005. Ver Notas del Editor&gt;</del></p> <p><b>3.</b> Para la compensación de dinero de estas vacaciones, en el caso de los numerales anteriores, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.</p>	<p><i>“El numeral 2° del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:</i></p> <p><i>Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.</i></p> <p><i>Numeral 2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador”.</i></p>

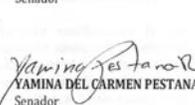
**38 y 73 de 2014 ambos de Senado) por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.” Junto con el pliego de modificaciones propuesto.**

Cordialmente,

  
 EDUARDO PULGAR DAZA  
 Senador

  
 ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
 Senador

  
 EDINSON DELGADO RUIZ  
 Senador

  
 YAMINA DEL CARMEN PESTANA ROJAS  
 Senador

  
 ANTONIO JOSÉ CÓRREA JIMÉNEZ  
 Senador

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2014 SENADO, (ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY 38 Y 73 DE 2014 AMBOS DE SENADO)**

por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto restablecer los derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las horas extras y el trabajo dominical y festivo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

**Artículo 2°. Jornada laboral.** Los numerales 1 y 2 del artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedarán así:

**Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.**

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las dieciocho

horas (6:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

**Artículo 3°. El artículo 161, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:**

**ARTÍCULO 161. DURACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

(...)

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir

• **ARTÍCULO 6°.** Se propone a consideración de la Comisión Séptima del Senado, para su aprobación el artículo de vigencias propuesto por el proyecto de Ley 73 de 2014, así:

*“Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en especial los artículos 25, 26, 27 y 51 literal d) de la Ley 789 de 2002”.*

**• OBSERVACIÓN**

El artículo 5° que modifica el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo, propuesto en el proyecto de ley 73 de 2014, no se toma a consideración en la presente ponencia por considerarse que rompe la unidad de materia buscada por los tres proyectos, dado que el contrato de aprendiz, su naturaleza y características, pertenecen a otro capítulo del Código Sustantivo del trabajo y se aleja del tema propuesto para el debate, el cual se circunscribe a las horas extras laborales.

**VIII. PROPOSICIÓN**

Atendiendo a las consideraciones anteriormente expuestas y al pliego de modificaciones propuesto, solicitamos a la Comisión Séptima del Senado debatir y aprobar el **Proyecto de ley número 06 de 2014 Senado, (Acumulado con los Proyecto de ley**

con el domingo. En este caso el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta ocho (8) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 6 p. m.,

Artículo 4°. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

**Artículo 179. Trabajo Dominical y Festivo.**

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se re-munerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haberlaborado la semana completa".

Artículo 5°. El numeral 2° del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

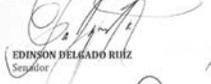
**Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.**

(...)

2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador".

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en especial los artículos 25, 26 y 51 literal d) de la Ley 789 de 2002".

De las y los honorables Senadores,

 EDUARDO PULGAR DAZA Senador	 ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO Senador
 EDISON DELGADO RUIZ Senador	 YAMINA DEL CARMEN PESTANA ROJAS Senador
 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador	

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes de Junio año dos mil quince (2015)- En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso del informe de ponencia para primer debate, en dieciocho (18) folios, al Proyecto de ley 06 de 2014 Senado "Por medio del cual se modifican los artículos 0160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo, acumulado con los Proyectos de ley 38 de 2014 Senado, Proyectos de ley 73 de 2014 Senado y 82 de 2014 Cámara", recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día dieciséis (16) de junio de 2015. Hora 11:30 a.m.

El presente Informe de ponencia para primer debate de se publica en la Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

El presente Informe de Ponencia para Segundo Debate, que se ordena publicar, con proposición positiva, está refrendado por los honorables Senadores; Eduardo Pulgar Daza en calidad de coordinador, y los honorables Senadores Edison Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez, Yamina del Carmen Pestana Rojas, en calidad de Ponentes. El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano no refrendo el presente informe, presento su propia ponencia.



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA, 151 DE 2015 SENADO DE LA REPÚBLICA**

por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 28 de 2015

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 151 de 2015 Senado, por la cual se establece Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 151 de 2015 Senado, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones, para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. La ponencia se sustenta en los siguientes términos:

**Objetivo y contenido**

La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer la Política de Estado para el Desarrollo

Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, y la materialización del Estado Social de Derecho.

#### Origen y trámite

El presente proyecto de ley es iniciativa del Representante a la Cámara *Eduardo Tous de la Ossa* y contó con el apoyo de los Representantes *Albeiro Vanegas Osorio, Alexander García Rodríguez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Carlos Eduardo Osorio Aguilar, Cristóbal Rodríguez Hernández, Christian José Moreno Villamizar, Didier Burgos Ramírez, Eduardo Diazgranados, Élbert Díaz Lozano, Elda Lucy Contento Sanz, Jaime Armando Yepes Martínez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, José Bernardo Flórez Asprilla, Juan Felipe Lemos Uribe, Rafael Eduardo Paláu Salazar y Sara Piedrahíta Lyons*.

El **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 151 Senado**, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones, fue radicado y firmado el 20 de julio de 2014 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 365 de 2014. Por competencia, este proyecto fue enviado a la Comisión Séptima de la Cámara y fueron designados como ponentes los honorables Representantes *Rafael Romero Piñeros, Didier Burgos Ramírez, Argenis Ramírez Velásquez, Cristóbal Rodríguez Hernández, José Élver Hernández Casas, y Ángela María Robledo*.

En la *Gaceta del Congreso* número 562 de 2014 se publicó la ponencia para primer debate, la cual fue discutida ampliamente en varias sesiones de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (noviembre 11, 12 y 18 de 2014).

La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 847 de 2014 y fue discutida en las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes de marzo 18 y 24 de 2015. El texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 174 de 2015.

**El 9 de abril de 2015, la Secretaría General de la Cámara de Representantes remitió el proyecto a la Secretaría General del Senado.** Por competencia este se envió a la Comisión Séptima de Senado y el pasado 4 de mayo fuimos designados como ponentes para continuar el trámite de esta iniciativa legislativa.

#### Competencia

El Congreso es competente para promover iniciativas en este sentido de acuerdo con la cláusula general de competencia que le otorga al legislativo la facultad de dictar leyes en todos aquellos asuntos cuya regulación no sea atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que han sido asignadas expresamente al Congreso en la Carta.

La Corte ha dicho que la llamada cláusula general de competencia ha sido derivada del marco de la actual Constitución, y bajo la interpretación de los apartes de

los artículos 114 y 150 que expresan que al Congreso le corresponde “hacer las leyes”. “De esta manera, se entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas sino simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales. El Congreso sí puede entrar a regular materias que no le han sido específicamente atribuidas por la Constitución. Ello no significa, sin embargo, que el legislador carezca de restricciones: los límites a esa competencia se derivan de la decisión constitucional de asignarle a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C. P. artículo 121), de las cláusulas constitucionales que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas y de la obligación de respetar, en el marco de la regulación legislativa de una materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos en la Carta.

#### Considerandos

La atención a la primera infancia colombiana no admite una acción fragmentada ni pensada en el corto plazo. La importancia de elevar a la categoría de Ley la Estrategia De Cero a Siempre radica en la necesidad de dar mayor respaldo legal a la responsabilidad que tienen el Estado, la sociedad y la familia respecto del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de cero a seis años de edad, así como incrementar la sostenibilidad política y financiera de las acciones que se emprendan para tal propósito en el largo plazo.

En consonancia con las disposiciones constitucionales y legales en la materia, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se encamina a dar respuesta efectiva a problemas de relevancia social partiendo de la planeación basada en resultados y de la toma de decisiones soportadas en la evidencia, para promover el desarrollo integral, el bienestar, la satisfacción de necesidades y la garantía derechos de la primera infancia. Es así como este proyecto de ley, en correlación con la dogmática de la Constitución Política, ratifica los acuerdos éticos y conceptuales sobre la primera infancia y el desarrollo integral, aporta lineamientos para la atención integral con estándares de calidad, así como herramientas para la gestión intersectorial en todos los niveles territoriales. En su conjunto se constituye en un instrumento de largo aliento para la transformación social y la garantía de derechos, con la posibilidad de guiar un proceso sostenido en el que prime como finalidad el desarrollo integral en la primera infancia y que pueda ser desarrollado a través de los sucesivos y diferentes programas de gobierno, sin alterar dicha finalidad. Es así como esta se encuentra en armonía con los fines del Estado y sus obligaciones constitucionales.

La iniciativa legislativa es novedosa en tanto rescata que la gestión de una política poblacional, como es la de primera infancia, requiere contar con una dinámica institucional no fragmentada ni sectorizada, para lo cual plantea un esquema intersectorial articulado cuya sinergia, como se ha comprobado, provee de manera más eficiente las bases para la garantía de derechos.

No sobra decir que los esfuerzos legales, institucionales y financieros que promueven el desarrollo integral de la primera infancia constituyen una de las estrategias más efectivas para romper los círculos viciosos

de la pobreza y de la violencia, así como para contribuir a la construcción de una sociedad más equitativa, próspera y pacífica.

Adicionalmente, es una oportunidad para fructificar los esfuerzos y los avances concretos que tuvo la Estrategia de Cero a Siempre durante los últimos cuatro años para construir a partir de ellos y consolidar cada vez resultados mayores y más profundos. Estos esfuerzos han sido reconocidos recientemente por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), tanto en la presentación del informe país de Colombia en Ginebra, como en la visita de la Vicepresidenta del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y del Comisionado Miembro del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, quienes mencionaron que en los últimos años los mayores avances del país en materia de garantía de derechos de la niñez, los ha propiciado la Estrategia de Cero a Siempre.

Actualmente el país cuenta con avances en materia de desarrollos técnicos, herramientas y acompañamiento para la gestión territorial, incorporación del enfoque diferencial, estándares de calidad, sistemas de seguimiento, investigaciones y evaluaciones, y vinculación de sectores relevantes como la empresa privada, la academia, la sociedad civil, la cooperación internacional, que sin duda deben y pueden ser fortalecidos a través de medidas legales vinculantes, así como de otras medidas que le den cada vez mayor institucionalidad, e incrementen su arraigo político y ético.

Como se evidencia en los sucesivos informes de seguimiento y evaluación presentados por la Estrategia de Cero a Siempre al Congreso de la República en años anteriores, persisten dificultades en la armonización de acciones sectoriales que aporten a la ejecución territorial de la política, en la disposición de mecanismos de seguimiento a las acciones de política en todos los niveles territoriales, en el ajuste de los servicios sectoriales para incorporar los lineamientos y los estándares de calidad de la atención integral, en la suficiencia y oportunidad de las atenciones, entre otros, que pueden subsanarse progresivamente con el respaldo de esta ley. También al país se le plantea el inmenso reto de llegar con una oferta integral y de calidad para la infancia y la adolescencia, que es un fin que no podemos dejar de observar.

Por todo lo anterior, estamos ante una oportunidad histórica para consolidar un marco institucional que responda satisfactoriamente a los grandes retos del país en materia de atención integral a sus niños y niñas, y que resulte en el goce efectivo de derechos en la primera infancia.

### **Situación de los derechos de la Primera Infancia en Colombia**

El país ha venido haciendo un esfuerzo por establecer con la claridad y el detalle necesarios la información sobre quiénes son y cómo viven las niñas y los niños en sus entornos. No obstante, persisten limitaciones en la cobertura, en la desagregación y en la vigencia de información sobre la primera infancia, y especialmente sobre los grupos étnicos, con discapacidad o afectados por el conflicto armado y otros tipos de violencia, de modo que uno de los principales retos que tiene el país al respecto, reside en generar información fidedigna y oportuna sobre la cual pueda tomar decisiones acertadas.

Para ilustrar la situación de derechos de la primera infancia en Colombia, a continuación se presentan tres bloques de información: el primero, presenta los datos demográficos; el segundo, los datos relacionados con las personas en edad reproductiva, las familias y las mujeres gestantes, y el tercero, la información relativa a las niñas y los niños en primera infancia.

#### ***Datos demográficos***

Según las proyecciones de población del DANE para 2014, en Colombia existen 5.162.488 de niñas y niños entre 0 y 5 años, que corresponden al 10,9% de la población total del país. De ellos, el 48,8% son niñas y el 51,2% niños. El 75,9% habita en zona urbana, mientras que el 24,1% lo hace en zona rural.

Por su parte, el Censo ampliado 2005 del DANE establece que aproximadamente 14,4% de la población total de niños y niñas entre 0 y 5 años en Colombia pertenece a un grupo étnico. La población afrodescendiente representa el 9,8% del total con 507.272 individuos. De estos, 3.679 son raizales, 663 son palenqueros y 502.930 son negros y afrocolombianos. Por otra parte, 236.966 niños y niñas pertenecen a una comunidad indígena, lo que equivale al 4,6% del total. La población rom o gitana se estima en 449 individuos, que representan el 0,0082%. Finalmente, el censo identificó un total de 96.273 niños y niñas entre los 0 y 5 años con discapacidad, que equivalen al 1,87% de la población total del país en ese rango de edad.

Es importante reconocer que los indicadores de los grupos étnicos y de la zona rural tienden a estar por debajo del promedio nacional, por lo cual la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia es consciente de la necesidad de un esfuerzo intencionado para incidir sobre las condiciones que afectan de forma directa la calidad de vida de las niñas y los niños pertenecientes a tales grupos.

Quizás el dato más dramático, que indefectiblemente debe llamar a la acción, es el proporcionado por la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, en 2010, según el cual 60,03% de las niñas y niños en primera infancia vive en condiciones de pobreza. Entre ellos 23,36% alcanza condiciones de pobreza extrema.

#### ***Mujeres y hombres en edad fértil, gestación y familias***

Teniendo en cuenta el papel protagónico de las familias, es importante conocer que la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) estableció que del total de los hogares encuestados en 2010, el 35% estaba conformado por familias nucleares completas; el 12% por familias nucleares incompletas debido a la falta del padre o de la madre; el 14% por familias extensas completas (donde la pareja vive con sus hijos y otros parientes); el 3% por familias extensas incompletas (el o la jefe sin cónyuge vive con sus hijos solteros y otros parientes), y el 4% por familias compuestas por parientes y no parientes.

El tamaño promedio de los hogares ha ido disminuyendo de manera importante: pasó de 4,1 personas en 2005 a 3,8 en 2010, siendo mayor en la zona rural (3,9) que en la zona urbana (3,7). Entre el periodo 2005-2010, a partir de los datos de la ENDS, se observa una edad cada vez menor para las uniones conyugales: 20 años en la zona rural y 22,3 años en la urbana. A su vez son mayores los porcentajes de mujeres unidas antes de los 15 (8,5% y 3,6% respectivamente) y 18 años

(32,6% y 19,4% respectivamente), lo cual muestra que la proporción de uniones conyugales en la adolescencia se viene incrementando.

En cuanto al inicio del uso de métodos anticonceptivos, el estudio señala que este es más tardío en la zona rural que en la urbana. Solamente 2 de cada 5 mujeres (40,5%) comienza a usarlos antes de tener su primer hijo, mientras que en la zona urbana esto sucede con 1 de cada 2 mujeres (50,5%). Según datos de la ENDS 2010, la mitad de los niños y niñas nacidos en los últimos cinco años fueron deseados y planeados, y uno de cada cuatro fue reportado como no deseado.

El embarazo en adolescentes es una de las grandes preocupaciones del país y de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, ya que 19,5% de las adolescentes son madres. En la zona rural este porcentaje corresponde al 26,7% mientras que en la zona urbana es de 17,3%, lo cual tiene un trasfondo latente de falta de oportunidades e inequidad que repercuten en la pobreza y la movilidad social. Es sabido que el embarazo a temprana edad constituye un riesgo para la protección de la vida y la salud de las niñas, los niños y sus madres antes, durante y después del nacimiento.

En cuanto a la salud materna e infantil, la ENDS 2010 mostró que una de cada cinco mujeres gestantes no asiste a un servicio de salud. El 97% de las que asistieron recibió atención médica especializada durante la gestación (91,7% por parte de médico y 5,3% de enfermera). Es importante resaltar que la atención médica prenatal tuvo un incremento de 3,5% frente a 2005, con perspectivas favorables para universalizarse en 2015. Los datos relacionados en la misma encuesta con el estado nutricional de las mujeres gestantes muestran que el 16,2% de las mujeres presentó bajo peso para su edad gestacional, siendo las más afectadas las adolescentes y jóvenes (13-18 años, 28,6% y 19-24 años, 20,8%). Una de cada dos gestantes en el país presentó peso adecuado para su edad gestacional, y el 34,6% de ellas tuvo algún grado de exceso (24,8% sobrepeso y 9,8% obesidad).

De acuerdo con las estimaciones del DANE basadas en las estadísticas vitales, la mortalidad materna se ha reducido. Para 1998 reportaba una tasa de 100,14 fallecidas por cada 100 000 niñas y niños nacidos vivos. Para 2012, el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) reporta su disminución a 65,89, lo que expresa una reducción de más del 25% en el valor del indicador a lo largo de la última década. No obstante inquieta que desde 2007 este indicador muestra un descenso discreto manteniendo un rango entre 72 y 66 muertes. La situación en zonas rurales y centros poblados agudiza esta preocupación, puesto que allí se presentan tasas por encima del doble de la meta ODM para 2015 establecida en 45 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos.

#### *Los niños y las niñas en primera infancia*

Según datos de la ENDS 2010, cada año hay en el país aproximadamente 700.000 nacimientos. Según el DANE para el año 2014 fueron 659.202<sup>1</sup>.

1 DANE. Estadísticas vitales. Datos preliminares 2014. Tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-demografia/nacimientos-y-defunciones/118-demograficas/estadisticas-vitales>. Mayo de 2015.

Las estadísticas vitales del DANE para 2011 muestran que en el 84,43% de los casos, los nacimientos se produjeron con cuatro o más controles prenatales, porcentaje que viene incrementándose desde 1998, cuando se ubicaba en 65%. Entre 1990 y 2011 este indicador creció más del 20% especialmente entre mujeres de bajos ingresos. No obstante, este es un resultado que aún se muestra distante frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuya meta para Colombia es de 90% en 2015.

El reto es mayor en la región de la Amazonía, donde el porcentaje es inferior a 50%, y en Putumayo, La Guajira, Caquetá, Casanare, Cauca, Arauca, Meta, Córdoba y Nariño, donde el porcentaje es menor a 80%. Los departamentos en los que la meta ya se muestra cumplida son San Andrés, Huila, Quindío y Caldas.

Se destaca la atención institucional del parto, que se ha incrementado progresivamente en el país desde 93,1% en 1998 hasta 98,79% en 2011, que sobrepasa la meta de 95% propuesta en los ODM. Numerosos departamentos superan el 99% de atención en este indicador, aunque aún hay regiones como la Amazonía o los departamentos de Arauca, Putumayo, Cauca y Chocó, donde este porcentaje es inferior a 96%.

El bienestar físico, mental y social de las niñas y los niños resulta de la interacción de determinantes biológicos, sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales, configurados por las circunstancias en las que nacen, crecen y viven. Las niñas y los niños que crecen y se desarrollan en un óptimo estado de salud tienen mayor oportunidad de disfrutar su existencia y aportar al bienestar de las comunidades a las que pertenecen.

En este campo, las cifras más recientes del DANE muestran un descenso sostenido desde 2005. Se ha pasado de 20,4 fallecimientos en menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos a 17,47 en 2012, lo que representa una disminución de más 10% en su valor. En el orden departamental, las tasas de mortalidad infantil muestran una tendencia descendente al igual que el promedio nacional, siendo menores en los departamentos de Valle, Bogotá, Norte de Santander y Caldas.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, los casos de mortalidad infantil ocurren en un 59,5% por causas perinatales, es decir entre la semana 28 de gestación y los siete días de nacido, lo cual hace necesario abordar esas causas para impactar significativamente este indicador.

Según los indicadores básicos de salud 2009-2010 las principales causas de la mortalidad en las niñas y los niños menores de un año son los trastornos respiratorios específicos del periodo perinatal (23,3%), las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas (20,3%), otras afecciones originadas en el periodo perinatal (11,1%), la sepsis bacteriana del recién nacido (8,7%) y las infecciones respiratorias agudas (7,2%). Es importante resaltar que la tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) se redujo en más del 50% entre 2005 y 2010, al pasar de 12,16 muertes por cada 100.000 menores de cinco años en 2005 a 3,54 muertes en 2012.

En cuanto al aseguramiento en salud, datos del Ministerio de Salud y Protección Social señalan que en 2014, 3.219.540 niñas y niños menores de cuatro años estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social en Sa-

lud. Por su parte, la cobertura de inmunización contra la difteria, tosferina y tétano en niños y niñas menores de un año en 2013 ascendía a 91,00%; y la cobertura de triple viral a 92,4%.

La nutrición es otro aspecto determinante del desarrollo. Existe abundante evidencia científica que no deja duda sobre los impactos negativos y duraderos de una alimentación inadecuada en la vida de las niñas y los niños. La desnutrición temprana disminuye la capacidad de aprendizaje, el rendimiento escolar, la productividad económica en la vida adulta y las capacidades para cuidar de las nuevas generaciones, y atrapa a las personas en un círculo que perpetúa la desnutrición, la pobreza y el atraso en el desarrollo. Con respecto a la práctica de la lactancia materna como opción privilegiada para el desarrollo infantil, cabe recordar que la leche materna es el único alimento que proporciona todos los nutrientes necesarios para el óptimo crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños en los primeros seis meses de vida.

La práctica de la lactancia materna en general ha disminuido en el país, pues de 97,1% de mujeres que alguna vez amamantó a su hijo o hija en 2005, se pasó a 96,0% en 2010, lo cual representa un aumento del 2,9% al 4,0% de mujeres que nunca lo hicieron. Además de su reducción como práctica, la prolongación de la lactancia tampoco presenta progresos. Por un lado, su duración total se incrementó de manera importante entre 1995 y 2005, pero no cambió para 2010. Actualmente se ubica en 14,9 meses, mientras la recomendación internacional es de 24 meses.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional 2010 (ENSIN) muestran que la introducción de alimentos complementarios a la leche materna en el país se hace de forma precoz y que la calidad de la dieta es deficiente con respecto a los requerimientos nutricionales en la primera infancia, especialmente para el grupo de edad de 6 a 8 meses. Lo anterior significa, que el país corre riesgos en la alimentación de las niñas y los niños menores de 1 año, debido a que la lactancia materna dura mucho menos tiempo del sugerido, se introduce prematura y defectuosamente la alimentación complementaria, y los alimentos ofrecidos carecen de los nutrientes necesarios para asegurar su óptimo desarrollo.

De acuerdo con la misma encuesta, el 13,2% de las niñas y los niños menores de cinco años tiene desnutrición crónica (la talla no corresponde a su edad), y el 30,2% se encuentra en riesgo de presentarla. El 3,4% presenta desnutrición global (bajo peso para la edad), la cual lleva el riesgo de convertirse en crónica si no se trata a tiempo. Aunque estas prevalencias se han reducido a la mitad en los últimos 20 años, aún se encuentran por encima de las metas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijadas en 8% y 2,6%, respectivamente.

A pesar de la reducción observada en las tasas de desnutrición en el país, se requiere continuar trabajando fuertemente sobre la seguridad alimentaria y nutricional de las niñas y los niños desde el comienzo de su vida.

En materia de educación inicial, Colombia ha transitado por múltiples discusiones y experiencias que han llevado al Estado a comprometerse nacional e internacionalmente con una educación inicial que reconoce que el aprendizaje comienza desde el mismo momento

del nacimiento; que la familia, la comunidad y las instituciones son agentes y responsables de ella, y que los entornos son determinantes para que sea una realidad (Jomtien, 1990).

La evidencia de que el desarrollo integral, (i) no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y las niñas; (ii) aunque ocurre a lo largo de todo el ciclo vital, requiere de la actuación intencionada en momentos particularmente sensibles que son ventanas de oportunidad para el desarrollo de las niñas y los niños, y (iii) requiere de una continuidad apoyada por un contexto que agencie sus capacidades de manera continua a través de la articulación educativa, respalda la necesidad de avanzar en la reglamentación de la educación inicial como nivel del Sistema Educativo Nacional, incluyendo los grados de prejardín, jardín, y transición, independientemente del sector que preste el servicio. Sin pretender restringir la educación a los espacios y programas intencionados para ella, a continuación se presentan algunas cifras de la educación inicial en Colombia.

De acuerdo con la ENDS, solo el 38% de las niñas y los niños menores de 6 años asistía a un programa de educación inicial; 8% asistió, pero se retiró, y 54% nunca lo ha hecho. Entre estos últimos la mitad (53%) no lo hace porque lo cuidan en la casa. Cuando la madre sale, la cuarta parte va con ella; 39% queda al cuidado de los abuelos; 11% es cuidado por el cónyuge; 5% por la o el hijo mayor de la familia; 10% queda con otro pariente, y el resto con vecinos, amigos o la empleada doméstica. Hay un 4% que asiste a la escuela, al ICBF o a otra institución.

En el último cuatrienio, 1.023.100 han sido atendidos en programas de atención integral (incluye MEN, ICBF y Entidades territoriales) de los cuales 971.500 asisten a programas de educación inicial, dando prioridad a: los niños y las niñas remitidos por Centros de Recuperación Nutricional o que egresan del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), pertenecientes a familias identificadas en la base de datos de la Red Unidos, familias de grupos étnicos (indígenas, afros, rom, palenqueros, raizales); con discapacidad, o pertenecientes a hogares clasificados en los niveles I, II y III del Sisbén.

La recreación está íntimamente ligada con la concepción sobre la educación descrita en el apartado anterior. Brindar oportunidades para explorar y relacionarse significativamente con el entorno, disfrutar el juego, la actividad física, la recreación, el arte, la literatura y el diálogo entre niños, niñas y adultos, que contribuye en la formación de seres humanos creativos, sensibles y solidarios.

La ENDS 2010 presenta algunas cifras sobre el estado de la recreación en el país: identifica como las principales actividades que desarrollan los cuidadores con las niñas y los niños cuando están en casa el juego (89%), seguida por salir a pasear (78%), cantar canciones o contar historias (cada una con 74%) y por último leerles cuentos (38%). Se encuentra una preocupante correlación entre madres de zonas rurales y de menores niveles de educación, con menores porcentajes de juego y lectura.

Así mismo, la encuesta señala que entre los cuidadores que les leen a las niñas y a los niños, 28% tiene los libros en el hogar, 3% los consigue en la biblioteca,

2% en una ludoteca y otro 2% en el centro comunitario. El 82% de los niños y las niñas utiliza para jugar juguetes comprados, el 31% juega con objetos encontrados fuera de la vivienda, el 17% con objetos de la casa y un 5% con juguetes hechos en casa. En el 6% de los casos la madre reportó que el niño o niña no juega, lo cual se presenta principalmente en niños y niñas menores de un año, hijos de mujeres menores de 20 años, sin educación y con índice más bajo de riqueza.

Sin duda, todavía es un reto para el país construir espacios que promuevan la recreación, así como información que muestre las diferentes prácticas recreativas y sus beneficios en el desarrollo. A la fecha 3.575.082 niños y niñas han tenido acceso a colecciones de libros o contenidos culturales especializados en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral.

Por su parte, la configuración del sentimiento y la conciencia de sí mismo como persona libre y autodefinida resultan de la experiencia de la participación. De la relación que las niñas y los niños puedan tener consigo mismo, con las demás personas de sus entornos y en múltiples contextos. La identidad hace posible no solo singularizarse, sino también valorar la diversidad y considerarse parte de una familia, una comunidad y una Nación.

Colombia es un Estado Social de Derecho, que constitucionalmente reconoce su condición pluriétnica y multicultural, y promueve el goce de “los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Constitución Política, Título I, artículo 13). Esta condición plantea importantes retos para los responsables de la atención integral a las niñas y los niños. Si el Estado y sus instituciones asumen en cada una de sus decisiones y en cada una de sus actuaciones que Colombia es un país inmensamente diverso, ello se concretará en una atención que permite la participación genuina, y responderá a lo que necesita cada niño y cada niña en el momento oportuno y en su justa medida.

En Colombia el registro civil de nacimiento es el instrumento por excelencia que identifica a las niñas y a los niños al momento de su nacimiento. Con él los niños y las niñas nacen a la vida jurídica, ejercen su ciudadanía, y ostentan la llave de acceso a los bienes y servicios del Estado. De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre 2005 y 2012 se inscribieron 5.195.727 personas en el rango de cero a cinco años y 524.228 en el rango de cero a un año. La ENDS indica por su parte que el porcentaje de niñas y niños nacidos en los últimos cinco años en el país que no fueron registrados llegó al 4%, siendo más alto en la zona rural (5%).

Finalmente, es menester traer a colación los hechos que vulneran la integridad de los niños y las niñas. Según el Registro Nacional de Víctimas 440.785 niños y niñas menores de 5 años son víctimas del conflicto armado interno que representarían el 8,5% de la población del país en esta edad.

En relación con la violencia social, las cifras instan a un llamado de atención, ya que las estadísticas evidencian un ascenso preocupante en las tasas. Para 2012 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Forensis) señaló que para el rango entre 0 y 4

años de edad se presentaron 1.922 casos de violencia intrafamiliar contra las niñas y los niños menores de cuatro años; 2.505 exámenes médico-legales por presunto delito sexual; 89 niñas y niños fueron víctimas de muertes violentas indeterminadas, 251 de muertes accidentales y 86 fallecieron en accidentes de tránsito.

#### Contexto sobre conceptos propios de la política

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia se dio a la tarea de estudiar, discutir con diversos sectores de la sociedad colombiana y de resignificar conceptos del ámbito de la atención integral a la primera infancia para llenar de sentido una propuesta propia, innovadora y a la medida de las características del país. El resultado es un conjunto de postulados sobre la manera de concebir, comprender y actuar para alcanzar el desarrollo integral de la primera infancia en Colombia.

Todo ello fue recogido en el libro “*Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*” (Presidencia de la República, 2013), en el cual se integran los acuerdos conceptuales y las comprensiones sobre diversos aspectos como los niños y las niñas en primera infancia, el desarrollo infantil, los entornos, la atención integral y la gestión intersectorial. Igualmente plantea la línea técnica frente a la formación del talento humano, el acompañamiento a las familias, la educación inicial, la salud, la alimentación, la nutrición, la participación, la construcción de ciudadanía, la prevención de la vulneración y el restablecimiento de los derechos. Finalmente, incorpora los principios de la gestión intersectorial con herramientas como la Ruta Integral de Atenciones, la cual orienta la estructuración y la gestión de la oferta local.

Los fundamentos han sido apropiados por los diferentes sectores, que en el cumplimiento de sus funciones han avanzado en la adaptación de herramientas técnicas para la implementación tales como guías, orientaciones, lineamientos y estándares de calidad. Las definiciones que se presentan en el articulado pertenecen a este cuerpo conceptual.

#### *Las realizaciones en la primera infancia*

La garantía de los derechos de la niñez constituye el elemento central de la protección integral y por lo tanto de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Para la Política, la razón de ser de los derechos trasciende el hecho de su enunciación, ya que como condición del desarrollo integral, implica su materialización efectiva en la vida de los niños y las niñas.

También es claro para ella que los diferentes derechos se viven de manera diferente de acuerdo con el momento del ciclo vital que se atraviese. Finalmente, es un interés de la Política que los derechos, con todas sus implicaciones sean comprendidos por los actores comprometidos en su realización, así como incorporados en los contextos y entornos en los que viven.

En aras a estas consideraciones, se formulan las *realizaciones*, como un referente de enunciación que integra los derechos a la vivencia cotidiana de los niños y las niñas e insta a todos los garantes a su materialización.

### **La atención integral**

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

Para asegurar la calidad la atención integral debe cumplir con unos atributos determinados. Esta debe ser:

– *Pertinente*: Responde a los intereses, características y potencialidades del niño o la niña en el momento del ciclo vital por el que atraviesa, y a las características de sus entornos.

– *Oportuna*: Significa que se da en el momento propicio y en el lugar en el que corresponde. Es eficaz en el tiempo justo.

– *Flexible*: Asegura que esté abierta a adaptarse a las características de las personas, los contextos y los entornos.

– *Diferencial*: Valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras. Es sensible a sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias.

– *Continua*: Ocurre con regularidad y de este modo garantiza los tiempos que requieren los niños y niñas en su proceso individual de desarrollo.

– *Complementaria*: Sus acciones tienen la cualidad de contribuir a la integralidad de la atención como resultado de la interacción y articulación solidaria entre los actores responsables de la protección integral de las niñas y niños en la primera infancia.

### **La Ruta Integral de Atenciones**

La RIA contempla un amplio conjunto de atenciones intencionadas y efectivas encaminadas a promover y potenciar el desarrollo. Organiza las atenciones de acuerdo a tres ordenadores: (i) los momentos o grupos de edad de la niña o el niño (ii) los destinatarios de las atenciones (personas en edad fértil, mujeres gestantes, familias, cuidadores, niñas y niños) y (iii) los entornos donde se prestan las atenciones. Es una herramienta que permite su adaptación de acuerdo con la diversidad cultural y étnica.

También se complementan atenciones diferenciales y especializadas: Las atenciones diferenciales son aquellas que abordan de manera particular a niños y niñas en reconocimiento de las configuraciones individuales y sociales resultado de la diversidad de características, condiciones, o situaciones específicas de los sujetos y de su interacción con el contexto.

Las atenciones especializadas son aquellas orientadas a responder a situaciones específicas de vulneración o riesgo, con orientaciones para la detección, referenciación, acompañamiento, tratamiento, rehabilitación

y restablecimiento correspondiente de los derechos afectados.

### **Principios rectores**

La Política se cimenta en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Reafirma los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño resaltando entre ellos el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.

Se fundamenta en la Doctrina de la Protección Integral como marco de acción para la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en tanto reconoce a los niños y a las niñas en primera infancia como sujetos de derechos, e insta al Estado a la garantía y cumplimiento de los mismos, a la prevención de su amenaza o vulneración y a su restablecimiento inmediato.

### **Contenido del articulado**

El texto que se pone a consideración del Senado de la República contiene 29 artículos distribuidos en seis (6) títulos.

#### **TÍTULO I**

##### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1°.** *Propósito de la ley.*

**Artículo 2°.** *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre*

**Artículo 3°.** *Principios rectores de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.*

**Artículo 4°.** *Definiciones.*

Conceptos propios de la primera infancia:

- a) Desarrollo integral;
- b) Realizaciones;
- c) Entornos.

Conceptos relativos a la gestión de la Política:

- d) Atención integral;
- e) Ruta Integral de Atenciones (RIA).

**Artículo 5°.** *La Educación Inicial.*

**Artículo 6°.** *Ámbito de aplicación prioridad de las atenciones focalización.*

Parágrafo transitorio

#### **TÍTULO II**

##### **GESTIÓN INTERSECTORIAL, FASES Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

**Artículo 7°.** *Gestión intersectorial para la atención integral.*

**Artículo 8°.** *Fases*

1. Identificación.
2. Formulación.
3. Implementación.
4. Seguimiento y Evaluación.

**Artículo 9°.** *Líneas de acción*  
 a) Gestión territorial;  
 b) Calidad y pertinencia en las atenciones;  
 c) Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;  
 d) Movilización social;  
 e) Gestión de conocimiento. Parágrafo primero.  
 Parágrafo segundo.

**TÍTULO III**  
**COMPETENCIAS Y FUNCIONES INSTITUCIONALES**

**Artículo 10.** *Coordinación.*  
**Artículo 11.** *Integración.*  
**Artículo 12.** *Funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de la política.*  
**Artículo 13.** *Funciones del Ministerio de Educación Nacional.*  
**Artículo 14.** *Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*  
**Artículo 15.** *Funciones del Ministerio de Cultura.*  
**Artículo 16.** *Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social.*  
 Artículo 17. *Funciones del Departamento Nacional de Planeación.*  
**Artículo 18.** *Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.*  
**Artículo 19.** *Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*  
**Artículo 20.** *Funciones de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.*  
**Artículo 21.** *Funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*  
**Artículo 22.** *Funciones del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).*

**Artículo 23.** *Implementación Territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.*

**TÍTULO IV**  
**SEGUIMIENTO Y VEEDURIA**

**Artículo 24.** *Seguimiento.*  
**Artículo 25.** *Veeduría.*

**TÍTULO V**  
**FINANCIACIÓN**

**Artículo 26.** *Financiación*  
**TÍTULO VI**

**DISPOSICIONES FINALES**  
**Artículo 27.** *Ajustes Institucionales.*

**Artículo 28.** *Reglamentación.*  
**Artículo 29.** *Vigencia.*

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA DE REPRESENTANTES, 151 SENADO DE LA REPÚBLICA**

A continuación se relaciona el texto del proyecto de ley aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y el texto con las modificaciones que se plantean al articulado, así como unas observaciones y argumentos por los cuales se presenta esta ponencia con pliego de modificaciones.

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto establecer la política de Estado para el desarrollo Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la cual busca promover el desarrollo integral y la garantía de derechos de los niños y las niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Propósito de la ley.</i> La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.                      Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.</p>	<p>Se precisa de acuerdo con observaciones recibidas por la Procuradora Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 2°. Política De Cero a Siempre.</b> La política “De Cero a Siempre”, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.</p>	<p><b>Artículo 2°. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</b> Esta política representa la postura ética y la comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, así como el conjunto de normas asociadas a esta población, el enfoque técnico, los parámetros de gestión, las estructuras, los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Estado, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad.</p> <p>Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.</p>	<p>Se complementa con base en los desarrollos actuales de la política. Se aclara que las acciones estratégicas, tal como lo establece la ley, las promueve el Estado.</p>
<p><b>Artículo 3°. Principios rectores de la política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia.</b> Los principios que fundamentan la presente ley se cimantan en la Constitución Política y las leyes sobre la materia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevalencia de los derechos de los niños y las niñas.</li> <li>2. La prevención.</li> <li>3. La protección.</li> <li>4. La promoción.</li> <li>5. La equidad.</li> <li>6. La inclusión.</li> <li>7. La integralidad y articulación de las políticas.</li> <li>8. La solidaridad.</li> <li>9. La participación social.</li> <li>10. El acceso.</li> <li>11. La disponibilidad.</li> <li>12. La permanencia.</li> <li>13. La calidad.</li> <li>14. La sostenibilidad.</li> <li>15. La universalidad.</li> <li>16. La prioridad de las políticas públicas sobre niñez.</li> <li>17. La complementariedad.</li> <li>18. La corresponsabilidad.</li> <li>19. La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública de las políticas públicas sobre niñez.</li> <li>20. La perspectiva de género.</li> <li>21. La evaluación.</li> <li>22. la interculturalidad.</li> </ol>	<p><b>Artículo 3°. Principios rectores de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</b> La Política se cimanta en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Reafirma los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño resaltando entre ellos el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.</p> <p>Se fundamenta en la Doctrina de la Protección Integral como marco de acción para la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en tanto reconoce a los niños y a las niñas en primera infancia como sujetos de derechos, e insta al Estado a la garantía y cumplimiento de los mismos, a la prevención de su amenaza o vulneración y a su restablecimiento inmediato.</p>	<p>Dado que el artículo original recoge elementos de la Doctrina de la Protección Integral, así como principios constitucionales y legales, se propone mencionar directamente esos marcos legislativos y doctrinales que contienen en sí los principios.</p> <p>Se tuvo en cuenta también la observación de la PGN sobre la necesidad de unificar los principios que ya están mencionados en otras leyes o eliminarlos.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 4°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá como:</p> <p><b>Desarrollo integral.</b> Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio, que garantizará a todos los niños y las niñas en primera infancia del país, las condiciones necesarias para su óptimo y pleno desarrollo, en busca de su progresiva autonomía. El Desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006, en su artículo 29 es el fin y propósito principal de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se presentan dos tipos de definiciones basadas en los acuerdos y desarrollos conceptuales de la Política: conceptos propios de la primera infancia, y conceptos relativos a la gestión de la Política.</p> <p><b>Conceptos propios de la primera infancia:</b></p> <p><b>a) Desarrollo integral.</b> El Desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006 en su artículo 29, es el fin y propósito principal de esta Política. Entiéndase por desarrollo integral el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y su autonomía. El desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y las niñas, sino que se expresa de manera particular en cada uno. La interacción con una amplia variedad de actores, contextos y condiciones es significativa para el fortalecimiento de las capacidades y de la autonomía progresiva. El desarrollo ocurre a lo largo de todo el ciclo vital y requiere de acciones de política pública que lo promuevan más allá de la primera infancia.</p>	<p>En general, para el artículo de definiciones, la CIPI pone a disposición los contenidos que han sido construidos participativamente a lo largo y ancho del país, y la comprensión por parte de las entidades a las que les corresponda ejecutar la ley.</p> <p>Sobre <b>desarrollo integral</b> se propone una definición construida a partir de los fundamentos de la Estrategia “De Cero a Siempre” y encuadrada en el Código de Infancia y Adolescencia. La definición original asimilaba al propósito de la ley, que si bien es el desarrollo integral, tiene un significado definido y basado en desarrollos científicos.</p>
<p>– <b>Protección integral.</b> Entiéndase por protección integral la establecida en el artículo 7° de la Ley 1098 de 2006 que comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El reconocimiento como sujetos de derechos;</li> <li>b) La garantía y cumplimiento de los mismos;</li> <li>c) La prevención de su amenaza o vulneración;</li> <li>d) La seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.</li> </ul> <p>El Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes, son responsables de formular el conjunto de políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral de los niños y las niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años.</p>		<p>Al ser la Protección la Doctrina en la que se enmarca la política, sugerimos ubicarla en el artículo 3° de Principios rectores. Se traslada y modifica el contenido.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p>– <b>Realizaciones.</b> Son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano se compromete a trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente:</p> <p>a) Cuente con padre, madre o cuidadores o cuidadoras principales que lo acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Vivan y disfruten del nivel más alto posible de salud.</li> <li>* Gocen y mantengan un estado nutricional adecuado.</li> <li>* Crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo.</li> <li>* Construyan su identidad en un marco de diversidad.</li> <li>* Expresen sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta.</li> <li>* Crezcan en entornos que promuevan sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.</li> <li>* Se le garanticen sus derechos integralmente.</li> </ul>	<p><b>b) Realizaciones.</b> Las realizaciones son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano se compromete a través de esta Política a trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Cuente con padre, madre o cuidadores o cuidadoras principales que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.</li> <li>* Viva y disfrute del nivel más alto posible de salud.</li> <li>* Goce y mantenga un estado nutricional adecuado.</li> <li>* Crezca en entornos que favorecen su desarrollo.</li> <li>* Construya su identidad en un marco de diversidad.</li> <li>* Exprese sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta.</li> <li>* Crezca en entornos que promuevan y garanticen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.</li> </ul> <p>En todos los casos en los que se presenten situaciones de vulneración o riesgo se generarán respuestas para la garantía y restitución de los derechos desde la integralidad propia del desarrollo del niño o la niña.</p>	<p>Se hacen ajustes en la redacción para que se entienda que cada individuo cuenta con las realizaciones.</p>
<p><b>Los entornos.</b> Entiéndase por entornos los espacios físicos, sociales y culturales diversos en que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se garantice su integridad física, emocional y social, y se le proteja de cualquier forma de violencia, de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.</p> <p>La protección de los derechos debe responder a la diversidad de los niños, niñas y las familias en razón de su cultura, etnia, contexto, territorio y dimensiones particulares o afectaciones transitorias.</p>	<p><b>c) Entornos.</b> Los entornos son los espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, con los cuales interactúan, en los que se materializan las acciones de política pública. Estos son determinantes para su desarrollo integral. Como entornos están el hogar, el entorno de salud, el educativo, el espacio público y otros propios de cada contexto cultural y étnico.</p> <p>El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se garantice su integridad física, emocional y social, y se promueva el desarrollo integral, de manera tal que los niños y las niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.</p>	<p>Ajustes de redacción menores en la primera parte.</p> <p>Se recomienda no mezclar la protección y el enfoque diferencial en la definición de entornos. La protección ya está en las realizaciones.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>La atención integral.</b> Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.</p> <p>Las entidades responsables del nivel nacional y territorial establecerán todos los mecanismos y rutas institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, programas proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional y territorial orienten hacia esta población.</p>	<p><b>Conceptos relativos a la gestión de la Política:</b></p> <p><b>d) Atención integral.</b> Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.</p> <p>Para asegurar la calidad, la atención integral debe ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Pertinente:</i> Responde a los intereses, características y potencialidades del niño o la niña en el momento del ciclo vital por el que atraviesa, y a las características de sus entornos.</li> <li>– <i>Oportuna:</i> Se da en el momento propicio y en el lugar en el que corresponde. Es eficaz en el tiempo justo.</li> <li>– <i>Flexible:</i> Asegura que esté abierta a adaptarse a las características de las personas, los contextos y los entornos.</li> <li>– <i>Diferencial:</i> Valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras. Es sensible a sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionalmente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias.</li> <li>– <i>Continua:</i> Ocurre con regularidad y de este modo garantiza los tiempos que requieren los niños y niñas en su proceso individual de desarrollo.</li> <li>– <i>Complementaria:</i> Sus acciones tienen la cualidad de contribuir a la integralidad de la atención como resultado de la interacción y articulación solidaria entre los actores responsables de la protección integral de las niñas y niños en la primera infancia.</li> </ul>	<p>Se complementa la definición con los atributos de la atención integral para responder a observaciones recibidas sobre flexibilidad y atención diferencial.</p>
<p><b>Ruta Integral de Atenciones (RIA).</b> Entiéndase por Ruta Integral de Atenciones el conjunto de acciones intencionadas que las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar dirija a la familia, a las gestantes y a la niña o niño según su momento o edad y el entorno en que él o ella se encuentren; con el fin de garantizar las condiciones más favorables para su desarrollo. Deberá asegurarse que todas las entidades territoriales comenzando por el orden nacional, desarrollen una RIA que permita organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones, asegurando que estas se articulen y lleguen armónicamente a través de los entornos a cada niño, cada niña y sus familias, reconociendo y respetando sus características socioculturales.</p>	<p><b>e) Ruta Integral de Atenciones (RIA).</b> Es la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio.</p>	<p>Se solicita usar la definición técnica de la RIA para que en el momento de su implementación se cuente con una orientación armónica. Adicionalmente la definición aporta contenidos importantes sobre protección y enfoque diferencial que enriquecen la ley.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 5°. Educación Inicial.</b> Constitúyase a la Educación Inicial con perspectiva de Atención Integral como un derecho que hace parte del Servicio Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de cinco (5) años de edad. Para su puesta en marcha, todas las modalidades y servicios implementados por las entidades públicas y privadas, deberán ajustarse al servicio de Educación Inicial con perspectiva de Atención Integral. El Gobierno reglamentará la materia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La educación inicial se prestará en el marco de la atención integral y hace parte del servicio educativo que define el artículo 2° de la Ley 115 de 1994 y está dirigida a los niños y niñas menores de 5 años.</p> <p>Los niños y niñas entre los 5 y 6 años tienen el derecho a ingresar al grado obligatorio de transición, el cual para los casos en que se ha ofrecido por instituciones educativas estatales se sujetará a las reglas que establece la Ley 715 de 2001 o la norma que lo modifique o sustituya. Lo anterior no desconoce que los niños y niñas señalados en este inciso tienen el derecho de recibir los demás servicios que brinden las distintas autoridades públicas del orden nacional y territorial en el marco de la Política de Estado de atención integral a la primera infancia en los términos y condiciones que allí se señalen.</p>	<p><b>Artículo 5°. La Educación Inicial.</b> La Educación Inicial es un derecho de los niños y niñas menores de cinco (5) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.</p> <p>Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional como sector competente para direccionar la política educativa y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</p> <p>La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos al ejercicio inspección, vigilancia y control.</p>	<p>En este caso se recomienda contemplar la definición contenida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo con la intención de dar una orientación unificada al respecto.</p>
<p><b>Artículo 6°. Calidad de las atenciones.</b> Las atenciones que reciban desde la concepción hasta que la niña o el niño cumpla 6 años de edad, deben estar encaminadas a asegurar con calidad las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la protección y el desarrollo integral del niño y la niña.</p>		<p>Se traslada su contenido al artículo siguiente sobre ámbito de aplicación.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 7°. Ámbito de aplicación.</b> La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, reconociendo su diversidad con un enfoque diferencial y poblacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006. La política deberá contar con la concurrencia tanto de actores públicos como actores privados. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política “De Cero a Siempre”.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La política de Cero a Siempre será de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales.</p>	<p><b>Artículo 6°. Ámbito de aplicación.</b> La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre adoptada por medio de la presente ley, deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral de los niños y las niñas en primera infancia, de acuerdo con el rol que les corresponde, con un enfoque diferencial y poblacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006.</p> <p><b>Prioridad de las atenciones.</b> En la ejecución e implementación de la Política se toma en consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad. El Estado trabajará por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos.</p> <p><b>Focalización.</b> La focalización de la población a ser atendida de forma prioritaria con recursos oficiales de carácter nacional o local. Debe realizarse de manera concertada entre las autoridades gubernamentales del orden nacional y local en los escenarios del Consejo de Política Social municipal y departamental, en consonancia con las del análisis de situación de derechos y de servicios consignado en la RIA.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro del marco de atención con enfoque diferencial, este estará en concordancia con el Capítulo 2 del Decreto número 1953 de 2014, “por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.</p>	<p>En la redacción del primer párrafo se incorpora el parágrafo del texto original.</p> <p>Se traslada un párrafo que estaba en la definición de atención integral al considerarse que refuerza el mandato sobre la aplicación de la política.</p>
<p>TÍTULO II FASES, LÍNEAS DE ACCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL</p>	<p>TÍTULO II GESTIÓN INTERSECTORIAL, FASES Y LÍNEAS DE ACCIÓN</p>	<p>Se sugiere este cambio por el orden de aparición de cada aspecto en el texto.</p>
	<p><b>Artículo 7°. Gestión intersectorial para la atención integral.</b> Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, Organizaciones No Gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ella y ellos requieren.</p>	<p>La gestión intersectorial es un postulado central de la política que detona la articulación interinstitucional y la corresponsabilidad en la ejecución de la política.</p> <p>Por ello se trae del final de este título al principio para enmarcarlo.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
	<p>La gestión intersectorial exige que cada actor involucrado reconozca la importancia central de su papel para la garantía del desarrollo de las niñas y niños y ponga al servicio de ello sus saberes, su estructura institucional, acciones de política, recursos y capacidades, así como su apertura para transformarse, trátase de la orientación, la planeación, la oferta de servicios, la articulación o el seguimiento a la atención integral.</p> <p>La gestión intersectorial en el orden territorial se inscribe en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, como mecanismo fundamental de implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Su cometido es lograr un trabajo articulado y sinérgico que dé como resultado una atención integral oportuna y pertinente a cada niño y cada niña, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta Política en cuanto formulación, implementación y seguimiento de la RIA local.</p> <p>Sin perjuicio de afectar los procesos de construcción de políticas públicas de infancia propias del artículo 204 de la Ley 1098, la finalidad de la gestión intersectorial para primera infancia se enfoca en la ejecución de las prioridades establecidas por cada entidad territorial en su RIA para las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> En el marco de los Consejos Nacional, departamentales y municipales de política social, la política pública se deberá desarrollar en las siguientes fases:</p>	<p><b>Artículo 8°. Fases.</b> En el marco de los Consejos de Política Social de orden nacional, departamental y municipal, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se deberá desarrollar en las siguientes fases:</p>	<p>Se contextualizan las fases de desarrollo de la política.</p>
<p><b>Identificación.</b> En esta fase se diagnosticará la situación de los niños y niñas entre los cero (0) a seis (6) años, permitiendo de esta forma visualizar las necesidades o problemáticas en la primera infancia. Este conocimiento cualitativo y cuantitativo que se obtiene de la situación permitirá levantar la línea base de intervención. En esta fase se debe buscar la participación de la sociedad por medio de espacios de reflexión sobre las prioridades, lineamientos y acciones de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia.</p>	<p><b>1. Identificación.</b> En esta fase se diagnosticará el estado de realización de los derechos de los niños y niñas en primera infancia y se analizarán bajo la perspectiva de la RIA las atenciones y la oferta dirigida a esta población. Esta información dará los elementos para obtener la línea base de intervención. También se movilizará la participación de las entidades que hacen parte del SNBF y de otros actores sociales a través de los Consejos de Políticas Social y espacios creados para este fin que permitan la coordinación y reflexión sobre las prioridades, lineamientos y acciones de la política.</p>	<p>El diagnóstico que el Comité de Derechos de la Niñez solicita a Colombia, y a su vez deben desarrollar todas las entidades territoriales, se denomina estado de realización de los derechos. Se sugiere usar este término para la situación solo con necesidades y carencias. Se incorpora la RIA como referente para revisar de la oferta de atenciones existente.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Formulación.</b> Teniendo claras las situaciones objeto de intervención, se debe determinar las mejores alternativas que permitan garantizar de forma progresiva el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia. Para ello, es necesario plasmar en el Plan de Acción como mínimo: los objetivos, las metas, los indicadores de gestión y resultados, las acciones, los recursos y los responsables de ejecución de la política. La formulación de esta política se efectuará partiendo de los principios enunciados por esta ley y las demás leyes concordantes.</p>	<p><b>2. Formulación.</b> Teniendo el diagnóstico de realización de derechos y la RIA local, se deberán plantear las mejores alternativas para garantizar de forma progresiva el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia en el territorio. Para ello se formulará un plan de acción con los objetivos, las metas, los indicadores de gestión y de resultado, las acciones, los recursos y los responsables para la ejecución de la RIA, de manera complementaria a las políticas existentes.</p>	<p>Ajustes de acuerdo a la metodología vigente de implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.</p>
<p><b>Implementación.</b> En esta fase, se materializan los planes, programas y proyectos que permitan alcanzar los objetivos y metas propuestas. Con esto, inicia el proceso de ejecución, que debe estar soportado desde los principios de sostenibilidad, coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre los distintos actores involucrados.</p>	<p><b>3. Implementación.</b> En esta fase, se materializan las acciones de política como planes, programas y servicios, entre otros, para la ejecución de la RIA local planteada en el plan de acción. El proceso de ejecución, que debe estar soportado en los principios de intersectorialidad, sostenibilidad, coordinación y concurrencia entre los distintos actores involucrados se debe materializar en acciones concretas con resultados sobre el bienestar de las mujeres gestantes, los niños y las niñas en primera infancia. Se considera que una entidad territorial cuenta con RIA cuando: * Cuenta con un equipo territorial definido, responsable de la construcción, gestión y evaluación de la RIA con la representación de al menos 3 sectores locales. * Cuenta con el diagnóstico de la situación de derechos de los niños y niñas en primera infancia del municipio. * Ha diligenciado totalmente el formato de la RIA. * Ha establecido acciones prioritarias a partir del diagnóstico de situación y de la RIA. * Cuenta con, al menos, una experiencia demostrativa de articulación.</p>	
<p><b>Evaluación.</b> La fase de evaluación se considera el proceso de seguimiento permanente que permite verificar la consecución de objetivos, el cumplimiento de metas, el avance de indicadores, y la ejecución presupuestal de la política. En consonancia, la evaluación buscará determinar la eficacia y eficiencia de la administración pública en la satisfacción de bienes, servicios y garantía de derechos de las niñas y los niños objeto de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia.</p>	<p><b>4. Seguimiento y Evaluación.</b> El seguimiento de la ejecución de la RIA se hará por parte de las instancias de coordinación de infancia o primera infancia de los Consejos de Política Social sobre la base de metas progresivas planteadas en el plan de acción. La evaluación de los resultados alcanzados guiará nuevos cursos de acción en la medida que se vayan alcanzando los objetivos propuestos.</p>	
<p><b>Artículo 9°. Líneas de acción.</b> Las líneas de acción de la política son las siguientes:</p>	<p><b>Artículo 9°. Líneas de acción.</b> La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre requiere unas líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a su gestión. Estas son:</p>	<p>El país ya está trabajando sobre las 5 líneas de acción. Que esta se pase a otra parte de la ley deja incompleta la estrategia de aplicación. Se sugiere dejarla como parte del conjunto y en el artículo de seguimiento incluir lo referente al seguimiento del Congreso y veeduría ciudadana a la aplicación de la ley.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<b>Gestión territorial.</b> Son las acciones desarrolladas en los territorios para la ejecución de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, con base en la especialización de la arquitectura institucional, el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial.	<b>a) Gestión territorial.</b> Contempla las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la Política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial.	
<b>Calidad y pertinencia en las atenciones.</b> Son las acciones tendientes a la humanización de la atención, la flexibilización de las atenciones con las particularidades de la primera infancia y su contexto, la cualificación del talento humano y el ajuste y la revisión de la calidad de la oferta de servicios.	<b>b) Calidad y pertinencia en las atenciones.</b> Son las acciones tendientes a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto, así como la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios.	Complemento en el sentido de la línea de acción.
<b>Nuevo párrafo: Línea de acción Seguimiento y evaluación de la política</b>	<b>c) Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</b> Comprende acciones para perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación para los diferentes aspectos de esta Política, que posibiliten el registro sistemático de información y aseguren calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia. Este proceso se estructura a partir de: – El Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que es el sistema a través del cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. – El Sistema Único de Información de la Niñez encargado de hacer el seguimiento a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes. – Una agenda permanente de evaluaciones que desarrolla los estudios a profundidad de efecto, resultado e impacto para la orientación de políticas públicas. <b>Parágrafo 1°.</b> Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional. <b>Parágrafo 2°.</b> Las entidades de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información al Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia y al Sistema Único de Información de la Niñez.	
<b>Mobilización social.</b> Es el grupo de acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños y las niñas; que busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero.	<b>d) Mobilización social.</b> Son las acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños y las niñas; que busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero.	

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Gestión de conocimiento.</b> Es la orientación de esfuerzos en los diferentes territorios para comprender el estado y las condiciones de vida de la primera infancia en sus diferentes contextos, reconociendo los diversos lenguajes, el conocimiento científico, los saberes de las comunidades y las tecnologías.</p>	<p><b>e) Gestión de conocimiento.</b> Se refiere a estrategias para la ampliación y profundización del conocimiento en torno a asuntos relacionados con la primera infancia que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política nacional y territorial con pertinencia y de calidad, bajo la perspectiva de la atención y del desarrollo integral a la primera infancia.</p>	<p>Precisión técnica</p>
	<p>TÍTULO III COMPETENCIAS Y FUNCIONES INSTITUCIONALES</p>	
<p><b>Artículo 10. Gestión integral.</b> La Gestión Integral se dará en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, como estrategia fundamental para la implementación de la política de Estado, de atención integral de la primera infancia “de Cero a Siempre” la cual inicia desde el reconocimiento de las necesidades de los diferentes territorios, generando planes integrales de intervención y atención, que conduzcan a reducir las brechas de inequidad que existen en Municipios y Distritos, en primera infancia. Logrando respuestas a los problemas donde se involucre al Estado, el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales y la comunidad.</p>		<p>Se elimina esta definición pues se sugiere que sea contemplada dentro de las líneas de acción, artículo 9°.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> La coordinación, articulación e intersectorialidad de la Política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, estará a cargo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a través de la Comisión Intersectorial para el desarrollo integral de la primera infancia, en el marco del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 o la ley que la modifique.</p>	<p><b>Artículo 10. Coordinación.</b> La coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, estará a cargo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, y su implementación territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha Comisión, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de acuerdo con el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 o la ley que la modifique. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia establecerá los lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</p>	<p>Precisión técnica.</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 12. Integración.</b> La Comisión Intersectorial de Primera Infancia estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un delegado del Presidente de la República.</li> <li>2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro.</li> <li>4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro.</li> <li>5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro.</li> <li>6. El Viceministro de Aguas o su delegado.</li> <li>7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad.</li> <li>8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado quien deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>10. El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza o su delegado quien deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>11. El Director de Coldeportes, o su delegado quien deberá pertenecer al nivel directivo.</li> </ol> <p>La Presidencia de la República presidirá la Comisión Intersectorial y hará la coordinación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</p>	<p><b>Artículo 11. Integración.</b> La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un delegado del Presidente de la República.</li> <li>2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro.</li> <li>4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro.</li> <li>5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro.</li> <li>6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento.</li> <li>7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad.</li> <li>8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>10. El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>11. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> <li>12. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.</li> </ol> <p>La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.</p>	
<p><b>Artículo 13. Competencia de las Entidades.</b> Las funciones de las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la comisión y los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.</p>	<p><b>Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden nacional para la ejecución de la Política.</b> De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la Política y al logro de su finalidad a través de las siguientes funciones:</p>	<p>Precisiones</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 14. Competencia del Ministerio de Educación Nacional.</b> Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en Atención Integral a la primera infancia. Estructurará y pondrá en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.</p>	<p><b>Artículo 13. Funciones del Ministerio de Educación Nacional.</b></p> <p>a) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>b) Definir la línea técnica para la Educación Inicial a través de la construcción de referentes conceptuales, pedagógicos, y metodológicos;</p> <p>c) Liderar la construcción e implementación de orientaciones de política pública para favorecer la transición armónica de los niños y las niñas de primera infancia en el sistema educativo;</p> <p>d) Orientar y dar directrices frente a los procesos de cualificación y formación del talento humano en atención integral a la primera infancia;</p> <p>e) Estructurar y poner en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral y el sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad.</p>	<p>Se dejaron solamente las funciones en relación con la política y se suprimieron las funciones generales del sector.</p>
	<p><b>Artículo 14. Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</b></p> <p>a) Presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>b) Apoyar la gestión del riesgo asociado a primera infancia respecto del servicio público de agua potable y saneamiento básico, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.</p>	
<p><b>Artículo 15. Competencia del Ministerio de Cultura.</b> Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Dará directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrollará y concertará procesos de calidad para las atenciones y acceso a cultura en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.</p>	<p><b>Artículo 15. Funciones del Ministerio de Cultura.</b></p> <p>a) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño;</p> <p>b) Dar directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía para todos los entornos.</p>	

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 16. Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.</b> Formulará e implementará políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno- infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales.</p> <p>Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).</p>	<p><b>Artículo 16. Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social.</b></p> <p>a) Formular, implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>b) Las acciones del Ministerio deberán hacer énfasis en el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida que comprende la gestación a los primeros dos años de vida.</p>	
<p><b>Artículo 17. Competencia del Departamento Nacional de Planeación.</b> El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.</p>	<p><b>Artículo 17. Funciones del Departamento Nacional de Planeación.</b></p> <p>a) Acompañar la formulación, implementación y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública;</p> <p>b) Realizar seguimiento y evaluación a la política.</p>	<p>Se complementó la función de seguimiento a la política que corresponde a esta entidad.</p>
<p><b>Artículo 18. Competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</b> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia apoyará sus procesos de territorialización, propenderá por la articulación de acciones con los programas gubernamentales a cargo del DPS o alguna de sus entidades adscritas, dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. Le corresponderá realizar los ajustes a su oferta de servicios en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera infancia.</p>	<p><b>Artículo 18. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</b></p> <p>a) Propender por la articulación de acciones con los programas gubernamentales a cargo del DPS o a cargo de alguna de sus entidades adscritas, dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, las políticas de atención a víctimas, entre otras condiciones de vulneración;</p> <p>b) Ajustar a su oferta de servicios en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</p>	

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
<p><b>Artículo 19. Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</b> El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica para los programas de su competencia y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral y diferencial para las comunidades indígenas, afrodescendientes, rai-zales, palenqueras, entre otras, a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Dentro del marco de atención con enfoque diferencial, este estará en concordancia con el Decreto número 1953 de 2014, Capítulo 2, “por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.</p>	<p><b>Artículo 19. Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</b> El rol del ICBF en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional y por el doble papel que le asigna la Ley 1098 de 2006.</p> <p>Como ente rector, articulador y coordinador del SNBF le corresponde:</p> <p>a) Liderar la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre a la luz de la RIA;</p> <p>b) Promover la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera Infancia como prioridad social, política, técnica y financiera.</p> <p>Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población le corresponde:</p> <p>a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>b) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>c) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.</p>	<p>Ajustes de acuerdo con las competencias y el doble papel del ICBF en la política.</p> <p>El parágrafo se trasladó como un parágrafo transitorio al artículo 7 “Ámbito de aplicación”.</p>
<p><b>Artículo 20. Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</b> El rol de la ANSPE en el marco de política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulneración y pobreza para que realmente se articule la oferta de servicios. Igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.</p>	<p><b>Artículo 20. Funciones de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</b></p> <p>a) Priorizar la atención integral a las niñas y los niños que se encuentren en condición de pobreza extrema para que se articule la oferta de servicios de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;</p> <p>b) Ajustar la medición de los logros de primera infancia en el marco de la atención integral a la primera infancia.</p>	<p>Ajustes de acuerdo con el alcance de ANSPE</p>

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
	<p><b>Artículo 21. Funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</b></p> <p>a) Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado en lo que a primera infancia se refiere;</p> <p>b) Coordinar con otras entidades los planes programas y proyectos para la asistencia humanitaria y reparación integral de los niños y niñas en primera infancia víctimas del conflicto armado según lo establecido por la Ley 1448 en concordancia con lo dispuesto para esta población en la presente ley.</p>	Se incorpora esta entidad.
<p><b>Artículo 21. Competencia de Coldeportes.</b> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Coldeportes consistirá en generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños, niñas de primera infancia.</p>	<p><b>Artículo 22. Funciones del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).</b> Generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</p>	
	<p><b>Artículo 23. Implementación Territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</b> La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia, los alcaldes y gobernadores, para garantizar dicha implementación, deberán incluir la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo.</p> <p>Los Consejos de Política Social del orden nacional, departamental, distrital y municipal, deberán orientar el proceso de implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y promover la articulación de sectores, la construcción de relaciones intersectoriales, la generación de líneas de acción unificadas y el equilibrio entre el orden nacional territorial.</p> <p>La inobservancia de la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.</p> <p>Los gobiernos departamentales, distritales y municipales deberán mantener relación directa con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia por vía del Sistema Nacional de Bienestar Familiar local, para canalizar la asistencia técnica para sus iniciativas y para el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia.</p>	Se complementa con la RIA, con el rol de los Consejos de Política Social y con el papel del SNBF en el orden local.

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
	La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la atención, la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas.	
<b>TÍTULO IV IMPLEMETACIÓN</b>		
<p><b>Artículo 22. Implementación Nacional de la Política.</b> Todos los sectores de los que trata la presente Ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política De Cero a Siempre.</p>		
<p><b>Artículo 23. Implementación Territorial de la Política.</b> La implementación se debe hacer a partir de las competencias que alcaldes y gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia los alcaldes y gobernadores para garantizar dicha implementación, deberán incluirla de manera obligatoria específica y diferencial en sus planes de desarrollo.</p> <p>Su inobservancia será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.</p> <p>Los gobiernos departamentales, distritales y municipales deberán mantener relación directa con la Comisión a través de la secretaria técnica o los delegados institucionales, para recibir asistencia técnica para sus iniciativas y el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia. El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de la Prosperidad Social., el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar establecerán los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de implementación de la Política De Cero a Siempre, que se establece como política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</p>		
<p><b>Artículo 24. Corresponsabilidad.</b> La política pública se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad de la triada: Estado, familia y sociedad, esto por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la protección integral de los menores.</p>		

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
TÍTULO V SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y VEEDURÍA	TITULO IV SEGUIMIENTO Y VEEDURÍA	
<p><b>Artículo 25. Sistema de Seguimiento Niño a Niño.</b> Entiéndase por este sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información atendiendo a sus competencias.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad.</p>		<p>Se sugiere que los sistemas, aplicativos y mecanismos de seguimiento niño a niño y de la política pública queden ubicados en la línea de acción de Seguimiento y evaluación. En este artículo se sugiere mencionar los mecanismos de seguimiento a la ley y veeduría cómo se desarrolla en los siguientes artículos.</p>
<p><b>Artículo 26. Seguimiento y Evaluación.</b> La Comisión Intersectorial de Primera Infancia definirá e implementará un sistema de seguimiento y evaluación a la política de Cero a Siempre.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Primera infancia y los entes territoriales tendrán que presentar respectivamente al Congreso, a los Consejos Municipales y Distritales, y a las Asambleas Departamentales un informe anual, sobre la implementación de la Política.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para garantizar la implementación de la política de Cero a Siempre y con ello el goce efectivo de derechos, el Ministerio Público bajo el espectro de sus competencias desarrollará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los entes del nivel nacional y territorial.</p>	<p><b>Artículo 24. Seguimiento.</b> La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y los entes territoriales presentarán al Congreso, a las asambleas departamentales y a los consejos distritales y municipales respectivamente, un informe anual, sobre la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.</p>	<p>Se suprime el parágrafo por la observación de la PGN que manifiesta que esa es su función y que no hay necesidad de ponerla para que se cumpla.</p>
<p><b>Artículo 27. Veeduría.</b> Los ciudadanos podrán conformar veedurías ciudadanas en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 del 2003, para realizar seguimiento y vigilancia a la implementación de la política de Cero a Siempre. Las veedurías ciudadanas podrán participar del sistema de seguimiento y evaluación de la política de Cero a Siempre.</p>	<p><b>Artículo 25. Veeduría.</b> Los ciudadanos podrán conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 del 2003, para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre”</p>	

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Texto propuesto para tercer debate en el Senado de la República	Observaciones
TÍTULO VI FINANCIACIÓN	TÍTULO VI FINANCIACIÓN	
<p><b>Artículo 28. Financiación.</b> El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, según las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo.</p> <p>Se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias de la nación. Las entidades del orden Nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que aseguren el gasto público social para la atención integral de la Primera Infancia.</p>	<p><b>Artículo 26. Financiación.</b> El Gobierno Nacional proyectará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, asegurando que el gasto público social en este campo no sea inferior al del año anterior y que esté protegido y goce de prioridad durante las crisis financieras y económicas a corto y largo plazo. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que aseguren el gasto público social para la atención integral de la primera infancia. Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la nación y el territorio para lograr sostenibilidad en la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la nación.</p>	<p>Se complementa para fortalecer la sostenibilidad financiera de la política.</p>
TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES	TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES	
Artículo trasladado	<p><b>Artículo 27. Ajustes Institucionales.</b> Todos las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y con su finalidad.</p>	
<p><b>Artículo 29. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional con las entidades públicas competentes, en un término no superior de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberán expedir los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 28. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional, en un término no superior de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberá expedir los decretos reglamentarios para su cumplimiento.</p>	
	<p><b>Artículo 29. Vigencia:</b> La presente ley rige desde su promulgación y deroga la Ley 1295 de 2009, y las demás normas que le sean contrarias.</p>	

Proposición

De acuerdo a las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia positiva al proyecto de ley mencionado y solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima del

Senado de la República dar el tercer debate del Proyecto de ley número 02 de 2014 Cámara, 151 de 2015 Senado, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones, con el siguiente texto:

Cordialmente,



Eduardo Pulgar Daza  
Honorable Senador de la República  
Coordinador Ponente



Sofía Gaviria Correa  
Honorable Senadora de la República  
Coordinadora Ponente



Arleidy José Correa Jiménez  
Honorable Egresado de la República  
Ponente



Honorable Henríquez Pinedo  
Honorable Senador de la República  
Ponente



Nadia Blid Spill  
Honorable Senadora de la República  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014  
CÁMARA, 151 DE 2015 SENADO DE LA REPÚBLICA**

*por la cual se establece la Política de Estado para el  
Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**TÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1º.** *Propósito de la ley.* La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

**Artículo 2º.** *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.* Esta política representa la postura ética y la comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, así como el conjunto de normas asociadas a esta población, el enfoque técnico, los parámetros de gestión, las estructuras, los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Estado, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad.

Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.

**Artículo 3º.** *Principios rectores de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.* La Política se cimenta en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Reafirma los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño

resaltando entre ellos el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.

Se fundamenta en la Doctrina de la Protección Integral como marco de acción para la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en tanto reconoce a los niños y a las niñas en primera infancia como sujetos de derechos, e insta al Estado a la garantía y cumplimiento de los mismos, a la prevención de su amenaza o vulneración y a su restablecimiento inmediato.

**Artículo 4º.** *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se presentan dos tipos de definiciones basadas en los acuerdos y desarrollos conceptuales de la Política: conceptos propios de la primera infancia, y conceptos relativos a la gestión de la Política.

**Conceptos propios de la primera infancia:**

a) **Desarrollo integral.** El Desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 de 2006 en su artículo 29, es el fin y propósito principal de la esta Política. Entiéndase por desarrollo integral el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y su autonomía.

El desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y las niñas, sino que se expresa de manera particular en cada uno. La interacción con una amplia variedad de actores, contextos y condiciones es significativa para el potenciamiento de las capacidades y de la autonomía progresiva. El desarrollo ocurre a lo largo de todo el ciclo vital y requiere de acciones de política pública que lo promuevan más allá de la primera infancia;

b) **Realizaciones.** Las realizaciones son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano se compromete a través de esta Política a trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente:

\*Cuenta con padre, madre o cuidadores o cuidadoras principales que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.

\* Viva y disfrute del nivel más alto posible de salud.

\* Goce y mantenga un estado nutricional adecuado.

\* Crezca en entornos que favorecen su desarrollo.

\* Construya su identidad en un marco de diversidad.

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

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

En todos los casos en los que se presenten situaciones de vulneración o riesgo se generarán respuestas para la garantía y restitución de los derechos desde la integralidad propia del desarrollo del niño o la niña;

c) **Entornos.** Los entornos son los espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, con los cuales interactúan, en los que se materializan las acciones de política pública. Estos son determinantes para su desarrollo integral. Como entornos están el hogar, el entorno de salud, el educativo, el espacio público y otros propios de cada contexto cultural y étnico.

El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se garantice su integridad física, emocional y social, y se promueva el desarrollo

integral, de manera tal que los niños y las niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.

**Conceptos relativos a la gestión de la Política:**

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

Para asegurar la calidad, la atención integral debe ser:

– *Pertinente:* Responde a los intereses, características y potencialidades del niño o la niña en el momento del ciclo vital por el que atraviesa, y a las características de sus entornos.

– *Oportuna:* Se da en el momento propicio y en el lugar en el que corresponde. Es eficaz en el tiempo justo.

– *Flexible:* Asegura que esté abierta a adaptarse a las características de las personas, los contextos y los entornos.

– *Diferencial:* Valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras. Es sensible a sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias.

– *Continua:* Ocurre con regularidad y de este modo garantiza los tiempos que requieren los niños y niñas en su proceso individual de desarrollo.

– *Complementaria:* Sus acciones tienen la cualidad de contribuir a la integralidad de la atención como resultado de la interacción y articulación solidaria entre los actores responsables de la protección integral de las niñas y niños en la primera infancia;

e) **Ruta Integral de Atenciones (RIA).** Es la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio.

**Artículo 5°. La Educación Inicial.** La Educación Inicial es un derecho de los niños y niñas menores de cinco (5) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.

Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional como sector competente para direccionar la política educativa y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos al ejercicio inspección, vigilancia y control.

**Artículo 6°. Ámbito de aplicación.** La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre adoptada por medio de la presente ley, deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno

de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral de los niños y las niñas en primera infancia, de acuerdo con el rol que les corresponde, con un enfoque diferencial y poblacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006.

**Prioridad de las atenciones.** En la ejecución e implementación de la Política se toma en consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad. El Estado trabajara por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos.

**Focalización.** La focalización de la población a ser atendida de forma prioritaria con recursos oficiales de carácter nacional o local. Debe realizarse de manera concertada entre las autoridades gubernamentales del orden nacional y local en los escenarios del Consejo de Política Socialmunicipal y departamental, en consonancia con las el análisis de situación de derechos y de servicios consignado en la RIA.

**Parágrafo transitorio.** Dentro del marco de atención con enfoque diferencial, este estará en concordancia con el Capítulo 2 del Decreto número 1953 de 2014, “por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

## TÍTULO II

### GESTIÓN INTERSECTORIAL, FASES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

**Artículo 7°. Gestión intersectorial para la atención integral.** Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y las niñas y niños en primera infancia, a partir de lo que ella y ellos requieren.

La gestión intersectorial exige que cada actor involucrado reconozca la importancia central de su papel para la garantía del desarrollo de las niñas y niños y ponga al servicio de ello sus saberes, su estructura institucional, acciones de política, recursos y capacidades, así como su apertura para transformarse, tratarse de la orientación, la planeación, la oferta de servicios, la articulación o el seguimiento a la atención integral.

La gestión intersectorial en el orden territorial se inscribe en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, como mecanismo fundamental de implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Su cometido es lograr un trabajo articulado y sinérgico que dé como resultado una atención integral oportuna y pertinente a cada niño y cada niña, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta Política en cuanto formulación, implementación y seguimiento de la RIA local.

Sin perjuicio de afectar los procesos de construcción de políticas públicas de infancia propias del artículo 204 de la Ley 1098, la finalidad de la gestión intersectorial para pri-

mera infancia se enfoca en la ejecución de las prioridades establecidas por cada entidad territorial en su RIA para las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia.

**Artículo 8°. Fases.** En el marco de los Consejos de Política Social de orden nacional, departamental y municipal, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se deberá desarrollar en las siguientes fases:

1. **Identificación.** En esta fase se diagnosticará el estado de realización de los derechos de los niños y niñas en primera infancia y se analizarán bajo la perspectiva de la RIA las atenciones y la oferta dirigida a esta población.

Esta información dará los elementos para obtener la línea base de intervención. También se movilizará la participación de las entidades que hacen parte del SNBF y de otros actores sociales a través los Consejos de Políticas Social y espacios creados para este fin que permitan la coordinación y reflexión sobre las prioridades, lineamientos y acciones de la política.

2. **Formulación.** Teniendo el diagnóstico de realización de derechos y la RIA local, se deberán plantear las mejores alternativas para garantizar de forma progresiva el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia en el territorio. Para ello se formulará un plan de acción con los objetivos, las metas, los indicadores de gestión y de resultado, las acciones, los recursos y los responsables para la ejecución de la RIA, de manera complementaria a las políticas existentes.

3. **Implementación.** En esta fase, se materializan las acciones de política como planes, programas y servicios, entre otros, para la ejecución de la RIA local planteada en el plan de acción. El proceso de ejecución, que debe estar soportado en los principios de intersectorialidad, sostenibilidad, coordinación y concurrencia entre los distintos actores involucrados se debe materializar en acciones concretas con resultados sobre el bienestar de las mujeres gestantes, los niños y las niñas en primera infancia.

Se considera que una entidad territorial cuenta con RIA cuando:

\* Cuenta con un equipo territorial definido, responsable de la construcción, gestión y evaluación de la RIA con la representación de al menos 3 sectores locales.

\* Cuenta con el diagnóstico de la situación de derechos de los niños y niñas en primera infancia del municipio.

\* Ha diligenciado totalmente el formato de la RIA.

\* Ha establecido acciones prioritarias a partir del diagnóstico de situación y de la RIA.

\* Cuenta con, al menos, una experiencia demostrativa de articulación.

4. Seguimiento y Evaluación

El seguimiento de la ejecución de la RIA se hará por parte de las instancias de coordinación de infancia o primera infancia de los Consejos de Política Social sobre la base de metas progresivas planteadas en el plan de acción. La evaluación de los resultados alcanzados guiará nuevos cursos de acción en la medida que se vayan alcanzando los objetivos propuestos.

**Artículo 9°. Líneas de acción.** La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre requiere unas líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a su gestión. Estas son:

a) **Gestión territorial.** Contempla las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la Política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial;

b) **Calidad y pertinencia en las atenciones.** Son las acciones tendientes a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto, así como la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios;

c) **Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.** Comprende acciones para perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación para los diferentes aspectos de esta Política, que posibiliten el registro sistemático de información y aseguren calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia. Este proceso se estructura a partir de:

– El Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que es el sistema a través del cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país.

– El Sistema Único de Información de la Niñez encargado de hacer el seguimiento a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

– Una agenda permanente de evaluaciones que desarrolla los estudios a profundidad de efecto, resultado e impacto para la orientación de políticas públicas.

**Parágrafo 1°. Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.**

**Parágrafo 2°. Las entidades de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información al Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia y al Sistema Único de Información de la Niñez;**

d) **Movilización social.** Son las acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños y las niñas; que busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero;

e) **Gestión de conocimiento.** Se refiere a estrategias para la ampliación y profundización del conocimiento en torno a asuntos relacionados con la primera infancia que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política nacional y territorial con pertinencia y de calidad, bajo la perspectiva de la atención y del desarrollo integral a la primera infancia.

### TÍTULO III

#### COMPETENCIAS Y FUNCIONES INSTITUCIONALES

**Artículo 10. Coordinación.** La coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, estará a cargo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, y su implementación territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha Comisión, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de acuerdo con el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 o la ley que la modifique.

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia establecerá los lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

**Artículo 11. Integración.** La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por:

1. Un delegado del Presidente de la República.
2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro.
4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro.
5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro.
6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento.
7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad.
8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
10. El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
11. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
12. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.

La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.

**Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden nacional para la ejecución de la Política.** De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la Política y al logro de su finalidad a través de las siguientes funciones:

**Artículo 13. Funciones del Ministerio de Educación Nacional.**

- a) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;
- b) Definir la línea técnica para la Educación Inicial a través de la construcción de referentes conceptuales, pedagógicos, y metodológicos;
- c) Liderar la construcción e implementación de orientaciones de política pública para favorecer la transición armónica de los niños y las niñas de primera infancia en el sistema educativo;
- d) Orientar y dar directrices frente a los procesos de cualificación y formación del talento humano en atención integral a la primera infancia;
- e) Estructurar y poner en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral y el sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad.

**Artículo 14. Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.**

a) Presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;

b) Apoyar la gestión del riesgo asociado a primera infancia respecto del servicio público de agua potable y saneamiento básico, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.

**Artículo 15. Funciones del Ministerio de Cultura.**

a) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño;

b) Dar directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía para todos los entornos.

**Artículo 16. Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social.**

a) Formular, implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;

b) Las acciones del Ministerio deberán hacer énfasis en el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida que comprende la gestación a los primeros dos años de vida.

**Artículo 17. Funciones del Departamento Nacional de Planeación.**

a) Acompañar la formulación, implementación y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública;

b) Realizar seguimiento y evaluación a la política.

**Artículo 18. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.**

a) Propender por la articulación de acciones con los programas gubernamentales a cargo del DPS o a cargo de alguna de sus entidades adscritas, dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, las políticas de atención a víctimas, entre otras condiciones de vulneración;

b) Ajustar a su oferta de servicios en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

**Artículo 19. Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**

El rol del ICBF en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional y por el doble papel que le asigna la Ley 1098 de 2006.

Como ente rector, articulador y coordinador del SNBF le corresponde:

a) Liderar la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre a la luz de la RIA;

b) Promover la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia como prioridad social, política, técnica y financiera.

Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población le corresponde:

a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;

b) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;

c) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.

**Artículo 20.** *Funciones de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.*

a) Priorizar la atención integral a las niñas y los niños que se encuentren en condición de pobreza extrema para que se articule la oferta de servicios de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre;

b) Ajustar la medición de los logros de primera infancia en el marco de la atención integral a la primera infancia.

**Artículo 21.** *Funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

a) Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado en lo que a primera infancia se refiere;

b) Coordinar con otras entidades los planes programas y proyectos para la asistencia humanitaria y reparación integral de los niños y niñas en primera infancia víctimas del conflicto armado según lo establecido por la Ley 1448 en concordancia con lo dispuesto para esta población en la presente ley.

**Artículo 22.** *Funciones del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).*

a) Generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

**Artículo 23.** *Implementación Territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.* La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia, los alcaldes y gobernadores, para garantizar dicha implementación, deberán incluir la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo.

Los Consejos de Política Social del orden nacional, departamental, distrital y municipal, deberán orientar el proceso de implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y promover la articulación de sectores, la construcción de relaciones intersectoriales, la generación de líneas de acción unificadas y el equilibrio entre el orden nacional y territorial.

La inobservancia de la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre será sancionada disciplinariamente como causal de mala conducta.

Los gobiernos departamentales, distritales y municipales deberán mantener relación directa con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia por vía del Sistema Nacional de Bienestar Familiar local, para canalizar la asistencia técnica para sus iniciativas y para el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia.

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la atención, la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas.

#### TÍTULO IV

##### SEGUIMIENTO Y VEEDURÍA

**Artículo 24.** *Seguimiento.* La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y los entes territoriales presentarán al Congreso, a las asambleas departamentales y a los consejos distritales y municipales respectivamente, un informe anual, sobre la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

**Artículo 25.** *Veeduría.* Los ciudadanos podrán conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 del 2003, para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre”.

#### TÍTULO VI

##### FINANCIACIÓN

**Artículo 26.** *Financiación.* El Gobierno Nacional proyectará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, asegurando que el gasto público social en este campo no sea inferior al del año anterior y que esté protegido y goce de prioridad durante las crisis financieras y económicas a corto y largo plazo. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que aseguren el gasto público social para la atención integral de la primera infancia.

Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la nación y el territorio para lograr sostenibilidad en la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.

#### TÍTULO VII

##### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 27.** *Ajustes Institucionales.* Todos las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y con su finalidad.

**Artículo 28.** *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, en un término no superior de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberá expedir los decretos reglamentarios para su cumplimiento.

**Artículo 29. Vigencia.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga la Ley 1295 de 2009, y las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

  
Eduard Pulgar Daza  
Honorable Senador de la República  
Coordinador Ponente

  
Sofía Eguvita Correa  
Honorable Senadora de la República  
Coordinadora Ponente

  
Adrián José Corrales Jiménez  
Honorable Senador de la República  
Ponente

  
Honorario Hernández Pinacho  
Honorable Senador de la República  
Ponente

  
Nadia Bliz Scaif  
Honorable Senadora de la República  
Ponente

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA  
REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de junio año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso** informe de ponencia para primer debate en cuarenta y siete (47) folios al **Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones**, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día dieciséis (16) de junio de 2015. Hora 11:30 a. m.

El presente informe de ponencia para primer debate de se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 418 - miércoles, 17 de junio de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2014, acumulado con los proyectos de ley números 38 de 2014 Senado, 73 de 2014 Senado y 82 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo.....1

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 06 de 2014 Senado, (acumulado con los proyectos de ley 38 y 73 de 2014 ambos Senado), por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del código sustantivo del trabajo..... 6

Informe de ponencia para tercer debate al proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 151 de 2015 Senado de la república, por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones..... 13