



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 451

Bogotá, D. C., viernes, 24 de junio de 2016

EDICIÓN DE 18 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural, (Ufics) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 16 de junio de 2016

Doctor

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente.
Honorable Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 001 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En nuestra condición de ponentes designados por la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ante la honorable Corporación que usted preside, los argumentos que soportan nuestra ponencia en relación con el proyecto de ley que arriba se menciona.

El doctor Jaime Enrique Serrano Pérez, en su calidad de Representante a la Cámara, radicó ante la Secretaría General de dicha Corporación, el Proyecto de ley, por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones. Dentro de los argumentos que sustentan su solicitud, contempla sin ambages la siguiente:

“La iniciativa que pongo en consideración del Congreso de la República, tiene por objeto crear el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics), con el fin de consolidar los procesos de inclusión cultural, para generar y fortalecer los derechos de todos los ciudadanos y la comunidad” (...). (Subrayas fuera de texto).

El sistema que se propone ya existe en nuestro ordenamiento jurídico, con la denominación Sistema

Nacional de Información Cultural (Sinic) que en su presentación dice “En Colombia existen un sinnúmero de manifestaciones culturales que expresan la variedad étnica, religiosa, de costumbres, tradiciones y formas de vida de su población, así como su riqueza natural y diversidad de climas, geografías y paisajes, entre otros. (Subrayas fuera de texto).

Acá se podrá consultar información relacionada con temas culturales como arqueología, festividades, mitos y leyendas, danzas y personajes, de cada uno de los departamentos de Colombia. Esta información le permitirá comprender de manera fácil y rápida los aspectos más relevantes de la cultura propia de cada región, con el fin de estimular el conocimiento y difusión de la riqueza cultural del país en todas sus expresiones”, (...) este sistema está integrado por el componente institucional y de participación que tiene competencia a nivel nacional, departamental y municipal, y un tercer componente es el de financiación que tiene su competencia a nivel nacional y departamental.

Como se ve acá podemos decir que se presentaría una duplicidad de funciones que obstaculizaría el normal funcionamiento de ambos sistemas.

Artículos constitucionales sobre cultura

La Constitución de 1991 rompe con viejas tradiciones y jerarquías sociales y culturales que durante siglos se forjaron en el país, basadas en sólidas fronteras de raza, sexo, religión y otras formas de discriminación, define a Colombia como un Estado Social Democrático de Derecho, afirmó que su fin es crear las condiciones para la realización de la justicia social y que toda su actuación debería estar presidida por la ley, entendida esta como marco de convivencia y garantía de derechos y deberes que todos los colombianos deben gozar.

En este sentido, consagró la delegación, descentralización, desconcentración en su aspecto administrativo, fiscal y político, reconoció el protagonismo de los entes territoriales y los diversos actores sociales, frente a su desarrollo económico, social y cultural, y por tanto en la definición y ejecución de las políticas públicas.

Referente a lo cultural, se le asignó al Ministerio de Cultura la misión de formular, coordinar y vigilar el desarrollo de la política cultural; a los departamentos la tarea de apoyar y asesorar los desarrollos culturales de los municipios de su jurisdicción, integrando las políticas culturales, estimulando el fortalecimiento, la participación de los municipios y organizaciones en los procesos de planeación; las entidades municipales, coordinadas con la política cultural nacional y departamental, les designó la ejecución del plan de desarrollo cultural municipal, y el seguimiento y evaluación a los diferentes programas y proyectos culturales.

La Constitución Política de 1991 trata el tema desde el mismo preámbulo así: (...) 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, (...), en cuanto al patrimonio cultural, particularmente en los siguientes artículos:

Artículo 8°. “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”. (Subrayas fuera de texto).

Artículo 63. “Reglamentado por la Ley 1675 de 2013¹, los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. (Subrayas fuera de texto).

Artículo 70. Reglamentado por la Ley 1675 de 2013. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación”. (Subrayas fuera de texto).

Artículo 71. “La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”. (Subrayas fuera de texto).

Artículo 72. Reglamentado por la Ley 1675 de 2013. “El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”. (Subrayas fuera de texto).

Estos artículos, que enuncian principios sobre el uso, manejo del patrimonio cultural y las responsabilidades del Estado, son desarrollados en la Ley General 397 de 1997, en sus artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 7°, 8°, 36, 49, 52, 56 y 58, en los cuales se reglamenta el Consejo de Monumentos Nacionales, y trata sobre la responsabilidad del Estado en valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación. (Subrayas fuera de texto).

La responsabilidad de la protección, conservación y desarrollo de los nuevos museos en todas las áreas del patrimonio cultural, la ley asigna funciones a la Biblioteca Nacional y al Archivo General de la Nación, como entidades responsables de la recuperación, preservación y difusión del patrimonio documental, bibliográfico hemerográfico y en otros aspectos.

La Ley 44 de 1993 y el Decreto 460 de 1995 regulan la obligación que por ley deben cumplir los editores de obras impresas, productores de fonogramas y de obras audiovisuales en Colombia, así como todo importador de obras impresas, obras audiovisuales y fonogramas, de entregar para su conservación en las entidades y por las cantidades determinadas en el Decreto 460 de 1995, ejemplares de cada obra publicada o producida en el país e importada, con el propósito de guardar memoria de la producción literaria, audiovisual y fonográfica, y acrecentar el patrimonio cultural del país. Las entidades son: la Biblioteca Nacional de Colombia, la Biblioteca Central de la Universidad Nacional y la Biblioteca del Congreso, aunque solo la Biblioteca Nacional debe cumplir con la misión de preservar el patrimonio; el depósito se debe realizar en la biblioteca departamental respectiva. (Subrayas fuera de texto).

Con relación a la definición y conservación del patrimonio mueble e inmueble, son fundamentales las leyes 388 de 1997 Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley 163 de 1959 reglamentada por el Decreto 264 de 1963, que dicta medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y de los monumentos públicos de la nación y la Ley 36 de 1936 aprobatoria del Tratado para la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos, conocido como “Pacto de Roerich”². Existe también normatividad sobre patrimonio sumergido, antigüedades y valores náufragos como ya lo vimos en la Ley 1675 de 2013, disposiciones sobre el papel y funciones de bibliotecas, museos y archivos Ley 11 de 1979, reglamentación sobre la importación y aduanas, y tratados y convenios internacionales. (Subrayas fuera de texto).

Continuamente, el Ministerio de Cultura ha adelantado un proceso de reglamentación de la Ley General de Cultura, con el objeto de facilitar la aplicación de las normas con relación a la protección de bienes pertenecientes a diversas épocas históricas y definir aspectos relacionados con el adecuado manejo de los bienes muebles, particularmente el inventario y el registro del patrimonio, la definición de categorías, los estímulos hacia la protección del patrimonio, las competencias para la declaratoria, manejo y protección de bienes de interés cultural, y la exportación temporal de bienes muebles pertenecientes al patrimonio de la nación.

El gobierno nacional compiló en el Decreto 1080 de 2015 las normas sobre cultura que en sus considerandos sostiene:

¹ Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido.

² El **Pacto Roerich** es un tratado sobre la Protección de Instituciones Artísticas, Científicas y Monumentos Históricos. La idea más importante del Pacto Roerich es el reconocimiento legal del hecho de la defensa de los bienes culturales.

“Que la producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializan en gran parte las decisiones del Estado.

Que la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico es una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica, que constituye una política pública gubernamental la simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio”³.

Análisis del articulado del proyecto de ley

Artículo 1°. *Objeto.* Crear el sistema de fomento de la cultura, como ya lo estudiamos el sistema ya existe en el ordenamiento jurídico nuestro de la Constitución hasta las normas sobre la materia de cultura.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en todo el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional.

En los artículos constitucionales 8°, 63, 70, 71 y 72 ya involucra a la nación y sus entes territoriales en la conservación, protección, promoción y difusión de los valores culturales, las Leyes y Decretos también ya lo han definido en forma suficiente.

Artículo 3°. *Del Sistema de Unidades de fomento e Integración Cultural (Ufics).* Conjunto de planes y programas debidamente formulados (...), El Ministerio de Cultura tiene en sus ocho (8) líneas estratégicas 2015-2018 estas funciones precisas y concretas:

Impulsar la lectura y la escritura “Leer es mi cuenta”: Una apuesta por la equidad.

Fortalecer la infraestructura cultural y conservar el Patrimonio Cultural Material.

Emprender en cultura, más oportunidades para el desarrollo.

Fortalecer los procesos musicales para la convivencia y la reconciliación.

Valorar el Patrimonio Cultural para el fortalecimiento de las identidades y la memoria.

Fortalecer el sector cinematográfico.

Apoyar proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos y culturales.

Mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos del Ministerio. (Subrayas fuera de texto).

En las políticas culturales del Ministerio reafirma lo dicho en las líneas estratégicas.

Los siguientes artículos, artículo 4° de los centros y la infraestructura, artículo 5° de los programas, artículo 6° de los planes, artículo 7° del financiamiento, están contemplados enteramente en las líneas estratégicas y políticas culturales del Ministerio, veamos:

“Compendio de Políticas Culturales.

Política Cinematográfica.

Política Cultura Digital.

Política de Archivos.

Política de Artes.

Política de Comunicación. Cultura.

Política de Concertación.

Política de Diversidad Cultural.

Política de Estímulos.

Política de Gestión Internacional de la Cultura.

Política de Infraestructura Cultural.

Política de Lectura y Bibliotecas.

Política de Museos.

Política de Protección a la Diversidad Etnolingüística.

Política de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Política de Turismo Cultural.

Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia.

Política para el Emprendimiento y las Industrias Culturales.

Política para la Gestión, Protección y Salvaguardia del Patrimonio Cultural.

Política para las Casas de Cultura”⁴.

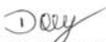
En los siguientes artículos 8°, 9° y 10 la línea que se sigue es la misma lo allí contemplado ya existe en el ordenamiento jurídico nuestro.

En cuanto al artículo 11 vigencia, en el inciso segundo “El Gobierno nacional contará con un plazo de (6) seis meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentar las disposiciones contenidas en ella”. Esta facultad del Gobierno nacional ya la tiene en todo tiempo, el artículo superior 189 numeral 11. “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

Proposición

Con fundamento en las razones expuestas que justifican suficientemente, nos permitimos rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de ley número 001 de 2015, *por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Ponente Coordinador.

CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Ponente.

HÉCTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Ponente.

3 Decreto 1080 de 2015 en sus considerandos.

4 Políticas Culturales Ministerio de Cultura.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2015

por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics), con el fin de consolidar los procesos de inclusión cultural, para generar y fortalecer los derechos de todos los ciudadanos y la comunidad, a través de los modelos, programas y acciones coordinados entre el Ministerio de Cultura, los departamentos, los municipios y los distritos.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en todo el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional.

Artículo 3º. Del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics). Es el conjunto de planes y programas debidamente formulados entre el Ministerio de Cultura, los departamentos, los municipios, y los distritos, que tienen por fin el desarrollo cultural de la comunidad.

Artículo 4º. De los centros y la infraestructura. El Ministerio de Cultura mediante estudios previos y disponibilidad presupuestal, dispondrá de la construcción de los complejos culturales donde se desarrollará lo contenido en la presente ley.

Artículo 5º. De los programas. Corresponde al conjunto de acciones que se organizan a través del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los diferentes departamentos, los municipios, y los distritos.

Artículo 6º. De los planes. Se entienden como un modelo sistemático que detalla qué tareas se deben llevar a cabo para alcanzar el objetivo de la presente ley, para lo cual se establecen y enmarcan metas y tiempos de ejecución dentro de la programación del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural.

Artículo 7º. Del financiamiento. El Gobierno nacional asignará al Ministerio de Cultura los recursos necesarios para lograr la implementación del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural.

Artículo 8º. De la Conformación del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics). El Sistema contará con la siguiente conformación:

- a) El Ministro de Cultura;
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- c) El Director del Departamento de Planeación Nacional;
- d) Un representante de los departamentos;
- e) Un representante de los municipios;
- f) Un Representante de los distritos.

El Ministro de Cultura será el Director del Sistema de Unidades de Fomento e integración Cultural.

Artículo 9º. Del funcionamiento y reunión. Los integrantes del Sistema se reunirán ordinariamente (2) dos veces al año, y extraordinariamente cuantas veces el Director del Sistema lo considere.

Artículo 10. Funciones del Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics). Corresponde al Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics), las siguientes funciones:

- a) La implementación de los centros y la infraestructura de las “Ufics”;
- b) La estructuración de los planes y programas a desarrollar, su ejecución y cumplimiento;
- c) Coordinar la implementación y realización de los programas y proyectos;
- d) Y las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno nacional contará con un plazo de seis (6) meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentar las disposiciones contenidas en ella.

Texto del **Proyecto de ley número 001 de 2015, por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones**, que se solicita archivar.

Cordialmente,


IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Ponente Coordinador.

CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Ponente.

HÉCTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN
SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2016

En la fecha fue recibido el Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al **Proyecto de ley número 001 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural (Ufics) y se dictan otras disposiciones.**

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Iván Darío Agudelo* (Ponente Coordinador).

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 320 del 17 de junio de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ
Secretario

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015
CÁMARA**

por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 16 de junio de 2016

Doctor

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá.

Asunto: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



IVÁN DARIO AGÜELO ZAPATA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

HUGO GONZÁLEZ MEDINA
Representante a la Cámara

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015
CÁMARA**

por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

En nuestra condición de ponentes designados por la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representante, mediante Oficio C.S.C.P.3.6-024/2016, nos permitimos presentar ante la honorable Corporación que usted dignamente preside, los argumentos que soportan y justifican nuestra ponencia en relación con el proyecto de ley que arriba se menciona.

El doctor Mauricio Gómez Amín, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico, radicó ante la Secretaría General de dicha Corporación, el **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

Dentro de la argumentación y sustento legal que soportan su solicitud, contempla la siguiente: *por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.* (Subrayas fuera de texto).

En el título se presenta un salto en la redacción que no es claro al momento de entender y comprender el sentido del título, específicamente en la expresión "capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados", esta situación dificulta y deja a la discrecionalidad interpretativa la materia del título del proyecto de ley. (Subrayas fuera de texto).

El fin de consolidar los procesos de capacitación y profesionalización, para generar y fortalecer los derechos de todos los ciudadanos y la comunidad, especialmente al menor de edad, es un asunto de suma importancia para la nación en cuanto a que la misma Constitución Nacional resalta la formación del niño para tener ciudadanos ejemplares en todos los campos. Es así como desde el preámbulo anuncia que: (...) 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(...), en desarrollo de este postulado el artículo 1 C.N. (...) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, (...) el artículo 2.C.N. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos (...). Artículo 5°. "El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad". Los integrantes, la dignidad humana, los principios, primacía de los derechos y el amparo a la familia son la integralidad de la atención al menor. (Subrayas fuera de texto).

El artículo 42 superior reafirma la posición de la familia frente al ordenamiento jurídico nuestro, artículo 42. Desarrollado parcialmente por la Ley 25 de 1992

(“por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 42 de la Constitución Nacional”). La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos (...), el artículo 44 C.N. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. En estos artículos se fija pondera al menor como un ser exclusivo y prevalente de nuestra sociedad. Artículo 67, “establece que “la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar”.” (Subrayas fuera de texto).

Consecuente con lo anterior el poder legislativo mediante leyes ha desarrollado estos postulados y el ejecutivo mediante actos administrativos ha hecho lo propio, incluso trayendo a nuestro ordenamiento jurídico tratados, pactos, convenciones, declaraciones y otros instrumentos internacionales sobre la niñez, haciendo de este tema un campo amplio para la protección integral de los niños y niñas, garantizar sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales, en nuestra Constitución Política, leyes, y demás normas.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representante, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que en este momento ocupa nuestro análisis corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Congresista **Mauricio Gómez Amín**, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico, y miembro del Partido Liberal, la cual fue radicada ante la Secretaría General de dicha Corporación el 1º de septiembre del año 2015 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 651 de 2015.

Remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva designa como ponentes a los Representantes Iván Darío Agudelo Zapata como Coordinador Ponente, Hugo Hernán González Medina y Fredy Antonio Anaya Martínez, mediante el Oficio C.S.C.P. 3.6-024/2016.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido, promover a partir de diferentes estímulos, el fortalecimiento de la capacitación técnica y profesional de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia. Fundamentalmente se trata de las madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI en el país, para que como fin último, sea protegida la primera infancia.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara** consta de 10 artículos, incluida la vigencia.

El **artículo 1º** introduce el proyecto y refleja el objeto general, el cual se direcciona hacia la promoción de la capacitación técnica y profesional de los agentes educativos comprometidos en la primera infancia del país.

El **artículo 2º** plantea las definiciones acerca de “Agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia; Capacitación técnica y profesional; Atención integral a la primera infancia”, necesarias para el pleno entendimiento de la ley.

El **artículo 3º** pone el foco sobre el Ministerio de Educación Nacional, tanto como sobre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el SENA, para que sean estas entidades del Gobierno nacional encargadas de *buscar* el acceso gratuito y priorizado a los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en el ámbito de la capacitación técnica y profesional.

Los **artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º** establecen los diferentes estímulos y beneficios a que tendrán derecho los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia. Respectivamente, son los siguientes: *prima por formación técnica de carácter anual y equivalente a un salario mínimo; acceso gratuito en educación básica y media para madres comunitarias, sustitutas, de hogares de paso y FAMI que no sean bachilleres; becas de formación profesional en cualquiera de las universidades del país que ofrezcan programas relativos a la primera infancia (con recursos de Regalías y CREE) y finalmente, subsidio de transporte para quien justifique necesidad.*

El **artículo 9º** focaliza los incentivos anteriormente enunciados para agentes educativos que residan en regiones apartadas y vulnerables del país.

En últimas, el **artículo 10** declara en vigencia la ley a partir de su sanción.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Asimismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que, entre las funciones del Congreso, está la de hacer las leyes.

5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

El texto del proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos destacan que el propósito fundamental es *promover la profesionalización de las madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI en el país como mecanismo para la promoción efectiva de la primera infancia con*

el objetivo de impulsar la calidad en los programas de atención a la niñez del país¹.

En ese sentido, lo que persigue el proponente de la ley es priorizar, dentro de la agenda política, la importancia que tiene la formación de las madres comunitarias como elemento clave en la atención y desarrollo de la primera infancia del país. Para tal efecto, enfatiza en la idea de que “*se debe fomentar una cultura en la que los formadores y tutores de los niños sean seres de alto valor para la sociedad colombiana y por tanto el Estado colombiano debe velar por un flujo de nuevos profesionales excelentes en la primera infancia (...) frente a la necesidad de recursos y priorización de inversión se propone llegar a una cobertura total en la capacitación de las madres comunitarias en los próximos 10 años, pero la capacitación debe garantizarse de modo completo e integral y de manera prioritaria en aquellas zonas que son altamente vulnerables como la región caribe y la región pacífica*”².

Dentro de la argumentación y sustento legal que soportan su solicitud, contempla la siguiente: “Por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”. (Subrayas fuera de texto).

En el título se presenta un salto en la redacción que no es claro al momento de entender y comprender el sentido del título, específicamente en la expresión “capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados”, esta situación dificulta y deja a la discrecionalidad interpretativa la materia del título del proyecto de ley. (Subrayas fuera de texto).

El fin de consolidar los procesos de capacitación y profesionalización, para generar y fortalecer los derechos de todos los ciudadanos y la comunidad, especialmente al menor de edad, es un asunto de suma importancia para la nación en cuanto a que la misma Constitución Nacional resalta la formación del niño para tener ciudadanos ejemplares en todos los campos. Es así como desde el preámbulo anuncia que: (...) 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(...), en desarrollo de este postulado el artículo 1° C.N. (...) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, (...) el artículo 2° C.N. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos (...). Artículo 5°. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”. Los integrantes, la dignidad humana, los principios, primacía de los derechos y el amparo a la familia son la integralidad de la atención al menor. (Subrayas fuera de texto).

El artículo 42 superior reafirma la posición de la familia frente al ordenamiento jurídico nuestro. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se cons-

tituye por vínculos naturales o jurídicos (...), el artículo 44 C.N. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. En estos artículos se fija pondera al menor como un ser exclusivo y prevalente de nuestra sociedad. Artículo 67, establece que “la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar”. (Subrayas fuera de texto).

Consecuente con lo anterior el poder legislativo mediante leyes ha desarrollado estos postulados y el ejecutivo mediante actos administrativos ha hecho lo propio, incluso trayendo a nuestro ordenamiento jurídico tratados, pactos, convenciones, declaraciones y otros instrumentos internacionales sobre la niñez, haciendo de este tema un campo amplio para la protección integral de los niños y niñas, garantizar sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales, en nuestra Constitución Política, leyes, y demás normas.

ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY 102 DE 2015 CÁMARA

Artículo 1°. Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara. “**Objetivo.** Promover, impulsar y dar continuidad a la capacitación técnica y profesional de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia fundamentalmente a las madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI en el país como mecanismo para la promoción y protección efectiva de la primera infancia a través del impulso de estímulos”.

Al examinar el objetivo de este artículo, no podemos dejar de revisar lo dicho en el documento del año 2006 “Colombia por la primera infancia, política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años”: “La construcción de la política pública para la primera infancia surge como respuesta a un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. La suscripción de acuerdos internacionales, relacionados con las adecuaciones legislativas y jurídicas necesarias para el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas”³.

“Es innegable el consenso existente, en torno de la importancia del cuidado y la atención de los niños y las niñas en la etapa de primera infancia. Sin el cuidado y atención que este grupo requiere, tanto su supervivencia como su desarrollo psicosocial pueden verse afectados. El reconocimiento de los beneficios de la inversión pública, en programas para el desarrollo de la primera infancia, es cada vez mayor, tanto en el ámbito internacional, gubernamental y de la sociedad civil”⁴.

Ahora veamos lo establecido en la Ley 1098 de 2006, **artículo 2°. Objeto.** El presente código tiene

¹ Exposición de motivos al Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

² Ibid.

³ De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia y atendiendo lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-804 de 2006 M. P. dr. Humberto Antonio Sierra Porto, es preciso desde la perspectiva y equidad de género hacer la distinción entre niño y niña.

⁴ Colombia por la primera infancia: política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años, año 2006.

por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado⁵.

En el plano internacional de convenciones y demás herramientas ratificadas por Colombia dijo:

“(…) Que en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en el espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad, 7 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña.

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”,

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños 8 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo⁶.

Es profuso en normas tanto nacionales como internacionales el objetivo del proyecto de ley que hoy estudiamos y que se presenta para una duplicidad de normas que le hacen perder incluso efectividad a su aplicación en un momento dado.

Artículo 2°. Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara. “Definiciones. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

Agentes Educativos Vinculados a los servicios de Atención a la Primera Infancia. Son agentes educativos para la primera infancia los grupos de trabajo que conforman las madres comunitarias, las madres sustitutas, las madres de hogares de paso y las madres FAMI.

Capacitación Técnica y Profesional de los Agentes Educativos Vinculados a los servicios de Atención a la Primera Infancia. Madres Comunitarias, Madres Sustitutas, Madres de Hogares de Paso y Madres FAMI. Es el proceso educativo que involucra a las Madres Comunitarias, Madres Sustitutas, Madres de Hogares de Paso y Madres FAMI mediante el cual se genera cualificación, idoneidad y formalización, y se apropian conocimiento, competencias, conceptos, metodologías y habilidades en el campo de la educación inicial, a fin de lograr un desarrollo integral de la primera infancia.

Atención Integral a la Primera infancia. Entiéndase atención integral a la primera infancia, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección”. (Subrayas fuera de texto).

En las definiciones del ordenamiento jurídico y jurisprudencial y el artículo 2 del presente proyecto de ley, se crea confusión, las definiciones ya existentes son:

Artículo 1°. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña. 1989. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo, que, en virtud de la ley le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. (Subrayas fuera de texto).

La Unesco “establece que la primera infancia es el periodo que va desde que el niño nace hasta que cumple ocho años de edad”.

Artículo 3°. **Ley 1098 de 2006.** “Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34

5 Código de la infancia y la adolescencia. Ley 1098 de 2006.

6 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña. 1989.

del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. (Subrayas fuera de texto).

El Código de la Infancia y Adolescencia. Artículo 29 Ley 1098 de 2006. “La primera infancia es la etapa del ciclo vital en las que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero a los seis años de edad”. También en el artículo 28 de esta ley se habla del derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad, es obligación del Estado garantizar un año de preescolar y nueve de educación básica. (Subrayas fuera de texto).

El Encuentro Internacional de Educación Inicial y Preescolar realizado en Cuba (2005), Silverio Gómez, en su artículo “Un proceso educativo para el desarrollo integral de la primera infancia”, propone que para que la educación se convierta en fuerza que promueva el desarrollo, el proceso educativo ha de cumplir determinadas características:

1. “Debe basarse en el desarrollo alcanzado previamente por los niños y niñas para moverlo a un nivel superior, teniendo en cuenta las potencialidades de cada uno. Este proceso debe estar dirigido, fundamentalmente, al logro de un desarrollo integral, como lo expresa la Ley 115 de 1994: “La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”. Lo anterior nos aclara que el desarrollo debe orientarse en todas las áreas para permitirles a los niños y niñas orientarse en el mundo que les rodea mediante el dominio de las cualidades fundamentales de los objetos y del lenguaje como facilitador del conocimiento del mundo y su interacción, pero el desarrollo esencial no se manifiesta solamente en el plano cognitivo sino que está necesariamente unido al desarrollo de la afectividad, de los intereses, de la relaciones de los niños entre sí y de estos con los adultos que le rodean y le educan.

2. En el proceso de enseñanza-aprendizaje se debe destacar que en estas edades los conocimientos no constituyen un fin en sí mismos, sino en un medio.

3. Que contribuye al desarrollo y crecimiento personal de los niños y las niñas. Todo zona próxima número 8 (2007) páginas 108-123 115 concepción de infancia momento de su vida constituye un momento educativo. Cuando el niño juega, cuando realiza cualquier otro tipo de actividad cognitiva-constructiva-productiva, cuando se asea, cuando se alimenta y aun cuando duerme, todo se convierte en momento para influir en su desarrollo y formación en que se dan en una unidad inseparable lo instructivo y lo educativo.

4. El enfoque lúdico de todo el proceso educativo. El juego constituye la actividad fundamental en la edad preescolar; mediante sus distintas variantes contribuye a la formación de sus actitudes, de sus cualidades, en fin, a todo su desarrollo y crecimiento personal. Por todo ello, el juego constituye una forma organizativa crucial del proceso educativo, pero a su vez se convierte en un principio fundamental presente en cualquier tipo de actividad.

5. El proceso, además, debe considerarse como participativo en la concepción y planificación de las activi-

dades que el adulto educador, familiar o cualquier otro agente educativo realizan. Se tiene que tener en cuenta que el niño ha de participar y cómo debe hacerlo para que realmente ejerzan las influencias que de ellas se esperan.

6. La concepción que se debe manejar del adulto-educador en el proceso del desarrollo infantil es el de guía y conductor de ese proceso de enseñanza, aprendizaje que por dominar la cultura y sus formas de transmisión adquirida como profesional educativo, se convierte en un potenciador del desarrollo del niño, en un mediador entre el niño y la cultura que debe asimilar activamente. Además, por su posición y experiencia como tal y teniendo en cuenta la necesaria preparación pedagógica, es quien ha de organizar, orientar y dirigir el proceso educativo de los niños; debe tener opciones sobre los logros como propósitos y sobre los procedimientos para alcanzarlos.

7. El niño debe ocupar el lugar central, protagónico, lo que significa que todo lo que se organiza y planifica debe estar en función del niño y tener como fin esencial su formación; deben concebirse las acciones educativas en función de sus necesidades e intereses para lograr una participación activa y cooperadora, no como algo que el educador da y el niño se limita a recibir, sino como acciones que él desea realizar y que le proporciona satisfacción y alegría.

8. Debe tener un carácter colectivo y cooperativo; cada niño o niña al interactuar con otro le brinda ayuda, cooperación, le ofrece sugerencias, contribuye a sus reflexiones y toma de decisiones”. (Subrayas de los siete numerales fuera de texto).

Artículo 3°. Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Sena, buscará el acceso gratuito y priorizado de las madres comunitarias, Madres Sustitutas, Madres de Hogares de Paso y Madres FAMI, a los programas de educación básica, media, técnica y profesional, ya sea a través de procesos de formación, capacitación y cualificación creados por el propio Estado o a través de los programas que ofrecen las instituciones privadas, con el fin de dar una atención integral a la primera infancia en todo el territorio nacional.

Parágrafo. Para lograr esta capacitación se autoriza al Gobierno nacional para hacer convenios interadministrativos con organizaciones públicas, privadas, nacionales e internacionales especializadas en temas de infancia o similares.

Este artículo se ha venido desarrollando desde el Ministerio de Educación desde hace muchos años; veámoslo:

Un referente histórico que nos permite comprender el proceso de construcción de políticas públicas, programas y proyectos a favor de la primera infancia, proceso que cuenta con la participación de las entidades gubernamentales y la sociedad civil; a continuación un resumen que comprende hechos a partir de la década de los 60 hasta la actualidad:

Desde 1960 a 1979:

Creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ley 75 de 1968.

Se crean los Jardines Infantiles Nacionales 1962.

La Ley 27 de 1974 crea los Centros de Atención Integral al Integral (CAIP).

El Decreto Nacional 088 de 1976 del Ministerio de Educación Nacional incluye el Preescolar como primer nivel del Sistema Educativo Formal.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) otorgó énfasis particular a la población infantil desde 1970 con las cuatro estrategias del señor presidente Misael Pastrana Borrero y, luego, Alfonso López Michelsen con el Plan de Desarrollo “Para Cerrar la Brecha”, 1974-1978, en su momento fue ponderado como una política pública sobresaliente a escala latinoamericana.

Política Nacional de Atención al Menor, enfoca la atención de los niños y niñas de siete años atendiendo la situación de salud y procesos de socialización, Plan de Integración Social, 1978-1982, del Plan de Integración Nacional (PIN) del Presidente Julio César Turbay Ayala.

Ley 7 de 1979, Crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), establece las normas para proteger a los niños y niñas, promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor.

De 1980 al 2000

Decreto número 1002 de 1984. El Ministerio de Educación implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar con una concepción de atención integral a la niñez y con la participación de la familia y la comunidad.

Plan de Desarrollo, “Cambio con Equidad”, 1982-1986 del presidente Belisario Betancur Cuartas.

Diseño e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), mediante los cuales se brindaría cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años (ICBF 1986).

La Constitución Política de 1991, en su artículo 67, establece que “la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar”.

Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI), que retoma los planteamientos de la CDN y los de la Cumbre de Jomtien Declaración Mundial sobre educación para todo “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. El PAFI incluyó políticas y programas orientados a los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años.

Creación de los Jardines Comunitarios con los que se brinda atención a los niños y niñas en edad preescolar pertenecientes a poblaciones vulnerables, con la participación de los padres y acudientes, ICBF Acuerdo número 19 de 1993.

Sistema General de Seguridad Social en Salud, que priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia (Ley 100 de 1993).

Ley General de Educación, Ley 115 de 1994. Crea el Programa Grado Cero que busca ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral

y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años de edad, en coordinación con los sectores de salud, el ICBF y Ministerio de Educación Nacional.

Programa (Fami) Familia, Mujer e Infancia, el cual entrega complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños y niñas entre los 6 y los 24 meses, y ofrece sesiones educativas a las madres para que realicen actividades pedagógicas con los niños y niñas menores de dos años. (ICBF, 1996).

Documento Conpes 2787 de 1995, política pública sobre la infancia “El Tiempo de los Niños”, el cual es aprobado para contribuir al desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y educación.

Diseño y ejecución de la estrategia del Pacto por la Infancia, como mecanismo para descentralizar el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI) y asegurar su ejecución a nivel local Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República y el Dirección Nacional de Planeación (DNP), 1996.

Decreto número 2247 de 1997 del Ministerio de Educación Nacional establece normas relativas a la organización del servicio educativo y orientaciones curriculares del nivel preescolar. En 1999 se publican los lineamientos pedagógicos de este nivel, “La importancia de la educación de la primera infancia, aunque no es totalmente reciente, si observa una revitalización en las últimas dos décadas, por ello se hace necesario hacer, una revisión de las políticas, mundiales, regionales y del propio país que le dan marco”⁷.

De 2001 a nuestros días

La Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, definió las competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales (salud y educación) y estableció el Sistema General de Participaciones (SGP). Esta ley posibilita la ampliación de cobertura en el grado obligatorio de preescolar y asigna recursos para alimentación escolar, en los establecimientos educativos, a niños y a niñas en edad preescolar.

Conpes 091 de 2005, define metas y estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en cuanto a la primera infancia, el objetivo la erradicación de la pobreza extrema, el acceso a la educación primaria universal, reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y mejorar la salud sexual y reproductiva.

Consejos para la Política Social como mecanismo de coordinación de las diferentes instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal⁸. (Plan de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006 / 2006-2010).

⁷ http://www.colombiaprende.edu.co/html/familia/1597/articulos-310603_docu2.pdf

⁸ <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/SNBF1>

Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” Modificada por el artículo 36, Decreto Nacional 126 de 2010, en lo relativo a las multas, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 860 de 2010. La ley en su artículo 29 recalca el derecho al desarrollo integral de la primera infancia.

Construcción participativa de la política pública de infancia “Colombia por la Primera Infancia”. Niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años. (ICBF, 2006), relevantes aquí los acuerdos, declaraciones o convenciones suscritos por el país de carácter internacional, los más relevantes son: la Cumbre Mundial por los Derechos de los Niños (1991) y ratificados en la Sesión Especial de mayo de 2002; Cumbre Dakar “Educación para Todos” ratificados en el Acuerdo de Kingston y en la Cumbre de Ministros en Santo Domingo; Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990) y la Declaración suscrita afirmó “que el aprendizaje comienza con el nacimiento”.

Aprobación del Conpes 109 de 2007, el cual materializa el documento “Colombia por la Primera Infancia” y fija estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral a esta población.

Aprobación Conpes 115 de 2007 que distribuye los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) Decreto 4875 de 2011 provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006 Parágrafo transitorio 2º del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007.

Ley 1295 de 2009, atención integral a la primera infancia, se reglamenta la atención de los niños y niñas de la primera infancia, 1, 2 y 3 del Sisbén, el Estado plantea contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestación.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar emite el Concepto ICBF 8 de 2012; en sus apartes dice: “En consecuencia, la cualificación contemplada en la Ley 1450 de 2011 no es nueva; implica mayor cobertura y el desarrollo de los Hogares Comunitarios de Bienestar para mejorar los estándares de atención en concordancia con el principio de progresividad de los derechos sociales previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, que conlleva el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en la atención brindada para lograr el máximo nivel de protección posible,[11] lo cual, aunado al hecho de que la “Estrategia de Cero a Siempre” se dirige a la población más pobre y vulnerable del país, permite concluir que los Hogares Comunitarios de Bienestar cualificados bajo los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo pueden ser financiados por el uno por ciento (1%) de los aportes parafiscales de que trata la Ley 89 de 1988 y las Resoluciones ICBF 5827 de 2014, 4025 de 2011, 2191 de 2011 y 776 de 2011⁹”.

Además de las resoluciones, Resolución ICBF 4025 de 2011. “Que el numeral 6.1 reza así: 6.1 Requisitos y perfil del agente educativo Para que una persona de la comunidad se desempeñe como madre o padre comunitario, debe cumplir con los siguientes requisitos: i.

Haber residido en el sector donde funcione el hogar comunitario de bienestar por lo menos durante un año. ii. Escolaridad mínima secundaria completa. iii. Tener entre 20 y 45 años de edad, en el momento de su ingreso. iv. Contar con buen estado de salud, este debe ser certificado por un médico. v. Ser reconocido en su comunidad por su solidaridad, convivencia y valores cívicos. vi. Manifestación escrita de su disposición para realizar este trabajo voluntario y solidario; asimismo la de su grupo familiar cuando el HCB opere en la vivienda. vii. No presentar ni el agente educativo, ni su cónyuge, ni los hijos mayores de 18 años que habiten en el hogar, antecedentes judiciales. viii. Disponibilidad de tiempo para la atención de los niños beneficiarios del programa de acuerdo con la jornada de atención definida. ix. No haber sido retirada de otro servicio por decisión motivada, del ICBF o de otra entidad competente¹⁰”.

La Resolución ICBF 2191 de 2011 reglamenta la estadía de menores de tres años de edad en los centros de reclusión femeninos, hijos de la interna.

La Resolución ICBF 776 de 2011, derogada por el artículo 6º de la Resolución 5827 de 14 de octubre de 2014, *por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico Administrativo, modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales) para la atención a niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad, y se derogan unas resoluciones*, publicada en el *Diario Oficial* número 49.341 de 20 de noviembre de 2014¹¹.

Sobre los artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º, vale la pena pronunciarse conjuntamente, toda vez que contemplan el núcleo fundamental del proyecto: los estímulos y beneficios concretados establecidos para la población objeto de la ley: agentes educativos comprometidos en la política de atención a la primera infancia en el país.

“**Artículo 4º. Prima por capacitación-Sena.** Aquellas madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI que se formen y capaciten en técnicas de atención y cuidado de la primera infancia recibirán, por una sola vez, una prima por formación técnica; esta será de carácter anual y equivalente a un salario mensual.

Artículo 5º. Profesionalización de madres no bachilleres. El Gobierno nacional garantizará el acceso gratuito en educación básica y media a las madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI que no sean bachilleres y deseen tecnificarse o profesionalizarse.

El Sena podrá, de acuerdo con el ICBF, establecer un programa de capacitación permanente para los agentes educativos vinculados a la primera infancia en Colombia, con el fin de actualizarlos permanentemente.

Parágrafo. Las madres comunitarias, madres sustitutas, madres de hogares de paso y madres FAMI que deseen tecnificarse o profesionalizarse, deben presentar una prueba de aptitudes y cualidades diferente a las pruebas Saber; los mejores puntajes de dicha prueba diseñada por el Ministerio de Educación Nacional serán acreedores a una beca en la formación profesional.

Artículo 6º. Incentivos a la formación profesional en carreras afines a la primera infancia. Los mejores puntajes Saber Pro se harán merecedores a una beca de formación profesional en primera infancia, en cual-

⁹ CONCEPTO 8 DE 2012. ICBF. (febrero 2), Fuente: Archivo interno entidad emisora, 10200/009970/015778.

¹⁰ RESOLUCIÓN 4025 DE 2011, ICFB. *Diario Oficial* número 48.236 de 28 de octubre de 2011.

¹¹ RESOLUCIÓN 776 DE 2011, ICBF. *Diario Oficial* número 48.188 de 10 de septiembre de 2011.

quiera de las universidades acreditadas del país que ofrezcan este tipo de programas.

Artículo 7°. Para llevar adelante estos proyectos, se autoriza al Gobierno nacional a tomar recursos del Sistema General de Partición, de los recursos provenientes de las Regalías o del recaudo del CREEE autorizado en la Ley 1739 de 2015.

Artículo 8°. *Subsidio de transporte lugares de difícil acceso.* Las madres comunitarias ubicadas en hogares rurales y lejanos a los centros de capacitación recibirán un subsidio para el desplazamiento, siempre que demuestren la lejanía y el costo del desplazamiento.

Sin lugar a dudas, es imposible no estar de acuerdo con el proponente de la ley cuando defiende la idea de que el talento humano y la profesionalización de los agentes educativos que se encargan, en última instancia, de implementar y poner en marcha la política de primera infancia, merece toda la atención y prioridad dentro de la agenda política, pública y del Gobierno. Bien es verdad que las madres comunitarias capacitadas y profesionales en la primera infancia deben ser objetivo prioritario en la formulación de las políticas públicas para garantizar una efectividad en los programas que se implementen¹².

Asimismo, con base en los objetivos referidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se consagraron en la Ley 1450 de 2011, además de la formación y profesionalización de las madres comunitaria, varias disposiciones que buscan impactar el aseguramiento de la calidad de la AIPI bajo la modalidad comunitaria. Así, por ejemplo, se estableció el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensiones a las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); un incremento a las bonificaciones que se reconoce a las madres comunitarias y la asignación de una bonificación de las madres sustitutas, adicional al aporte mensual que les venía asignando el ICBF¹³.

Sin embargo, las disposiciones propuestas se encuentran ya planteadas en el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente en el aparato institucional que soporta la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) denominada de Cero a Siempre.

En consideración con el concepto institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público referido al proyecto de ley en cuestión, “es importante recordar que los Hogares Comunitarios de Bienestar, reconocidos a partir de la Ley 89 de 1988, se constituyeron a través de becas asignadas por el ICBF y los recursos locales. De esta manera y conforme lo consagró el Decreto 1422 de 2007, la vinculación de las madres comunitarias que participaran en los programas “Hogares de Bienestar” se realizaría mediante su trabajo solidario, por lo que los ingresos recibidos correspondían a una

contribución voluntaria, sin que ello implicara una relación laboral”¹⁴.

Y continúa el MHCP,

“Respecto a estos procesos de formación y formalización, de acuerdo con la información registrada en el ICBF, se evidencia que en el marco del PND 2010-2014, dicha entidad fijó como meta formar o cualificar 50.000 agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia, haciendo especial énfasis en las madres comunitarias. Propósito que se alcanza a través de procesos de profesionalización, formación técnica y cualificación permanente. Actualmente el ICBF ha avanzado en la formación de 36.241 agentes.

Igualmente, se han implementado otras estrategias con el fin de implementar los procesos de formación señalados, como la “Feria de la Lectura” que se desarrolla a través de tres componentes: a) dotación para la conformación de bibliotecas infantiles, b) formación de agentes educativos y c) seguimiento y evaluación del proceso”.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 también contiene instrumentos que se acercan a los planteados en la iniciativa legislativa del Representante Gómez Amin... *“se adelantarán procesos de cualificación del talento humano orientados a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible, los cuales incluyen 46.000 personas desde el MEN en procesos dirigidos a favorecer una educación inicial de calidad, 60.000 agentes educativos desde el ICBF para la atención integral, la cualificación de 12.000 cuidadores en recreación para primera infancia desde Coldeportes, y la cualificación de 2.500 agentes educativos y culturales en derechos culturales, expresiones artísticas, literatura y primera infancia desde el Ministerio de Cultura. Todos estos procesos de adelantarán en el marco de la línea técnica establecida por el MEN para la cualificación del talento humano que trabaja con la primera infancia. Se apoyarán experiencias territoriales de participación significativa de niños y niñas en primera infancia y de apropiación del espacio público como entorno promotor del desarrollo. (...) Asimismo, con el apoyo del Ministerio de Cultura, el ICBF y el Ministerio de Salud fortalecerán la oferta propia de Atención Integral con la creación de 300 salas de lectura en familia o círculos de palabra en comunidades indígenas”.*

Teniendo en cuenta la anterior base, el artículo 56 de la Ley 1753 de 2015 estableció que el Gobierno nacional reglamentara la implementación de la educación inicial como servicio educativo en el marco de la Atención Integral que deberá incluir i) el desarrollo del sistema de gestión de calidad, ii) la definición del proceso de tránsito de la educación inicial al grado de preescolar en el sistema educativo nacional, iii) los referentes técnicos y pedagógicos de la educación inicial, iv) el desarrollo del sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia y v) **los procesos para la excelencia del talento humano.**

12 Exposición de Motivos al **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

13 Concepto institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

14 La aprobación de la reforma tributaria del año 2012 y el Decreto 289 de 2014 dio lugar a la formalización laboral de las madres comunitarias.

Lo anterior confirma que la capacitación y formación profesional de las madres comunitarias no ha dejado de ser una prioridad para el Gobierno nacional como componente esencial de la Política Integral para la Atención de la Primera Infancia¹⁵.

Aparte de eso, también debe recordarse que respecto a las madres comunitarias que no cursaron estudios de básica o media, se consideran como población extraedad y por ende serían sujetas a la educación especial para adultos. Sobre el particular, el Ministerio de Educación Nacional ya tiene contemplados programas que están focalizados en este tipo de población. “En virtud de lo anterior, se evidencia que actualmente las beneficiarias de este proyecto cuentan con mecanismos que les garantizan el acceso a la educación”¹⁶.

Así las cosas, estas reflexiones permiten concluir que los planteamientos señalados en el **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara** son disposiciones que ya tienen previsión legal en las normas actualmente vigentes, esencialmente en la Ley 1753 de 2015.

Bien es cierto que la reglamentación deberá ser expedita, pero aun compartiendo la imperiosa necesidad de cualificar el personal detrás de la atención de la primera infancia, la alternativa tampoco puede ser ensanchar el cuerpo normativo nacional repitiendo fórmulas hacia los mismos objetivos de ley.

El artículo 7° del proyecto, sobre la financiación, dispone que para llevar adelante estos proyectos se autoriza al Gobierno nacional a tomar recursos del Sistema General de Participaciones, de los recursos provenientes de las Regalías o del recaudo del CREEE autorizado en la Ley 1739 de 2015.

Empero, frente a estas medidas, “es necesario advertir que cualquier propuesta de ley en la que se busque hacer uso o asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones o del Sistema General de Regalías, es de iniciativa privativa del Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 y 361 de la Constitución Política, por lo que resultan inconstitucionales las previsiones que hace en este sentido el proyecto”¹⁷.

Finalmente, acerca del **artículo 9°. Focalización del programa**. Tendrán prelación para el acceso de los estímulos educativos aquí establecidos, las personas ubicadas en regiones apartadas y vulnerables del país; los criterios técnicos para establecer el carácter de priorización serán formulados por el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Resulta paradójica la lectura y comprensión de este artículo, si en retrospectiva se recuerda el propio título del proyecto: *por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*.

Mientras por un lado, la iniciativa parece preocuparse por dar continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a la atención de la primera infancia en todo el territorio nacional, por el otro se contradice, al focalizar los estí-

mulos previstos únicamente en las regiones apartadas y vulnerables del país sin especificar exactamente cuáles son. La exposición de motivos del proyecto, someramente, permite entender que el proponente se refiere a las regiones Caribe y Pacífica.

Sin embargo, el trato preferente, muy a pesar de las condiciones socioeconómicas diferenciadas y la disparidad regional que bien es verdad que existen en el país, plantea un problema serio en materia de igualdad. Incluso, podría vulnerar el artículo 13 de la misma Constitución Política de Colombia en tanto establece que *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán 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. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia negativa para el **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, *por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*.


IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

HUGO GONZÁLEZ MEDINA
Representante a la Cámara

FREDY ANTONIO ANAYA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2016

En la fecha fue recibido el Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al **Proyecto de ley número 102 de 2015 Cámara**, *por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalizan de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Iván Darío Agudelo* (Ponente Coordinador).

15 Op. Cit. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

16 Ibid.

17 Ibid.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 319 del 17 de junio de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ
Secretario

* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2015
CÁMARA, 158 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Que se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 en este sentido:

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 2º. Reglamentación. Los fondos de cesantías debidamente constituidos y reconocidos estarán habilitados para facilitar, promover, ofertar, desarrollar, negociar e informar sobre productos de seguro en el ámbito educativo, así como programas de ahorro continuado para el pago anticipado de la educación superior de los hijos y dependientes de sus afiliados.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.
2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en Instituciones debidamente reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.
3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por la autoridad competente.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
Ponente

MAURICIO SALAZAR PELÁEZ
Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Coordinador ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., junio 21 de 2015

En Sesión Plenaria del día 20 de junio de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 143 de 2015 Cámara, 158 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 151 de junio 20 de 2016, previo su anuncio en Sesión del día 17 de junio de 2016 correspondiente al Acta número 150.



JORGE HUBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO
260 DE 2016 CÁMARA, 11 DE 2016 SENADO**

por el cual se incluye el artículo 11 A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

(Primera Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

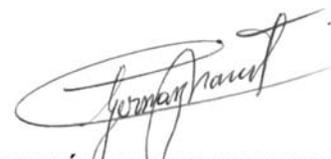
Artículo 1º. Inclúyase el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 11A. *Todo ser humano tiene derecho al acceso al agua.* El agua es un recurso natural de uso público, esencial para el desarrollo social, ambiental, económico y cultural de los colombianos.

Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica.

El Estado colombiano garantizará la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas.

Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., junio 20 de 2015

En Sesión Plenaria del día 17 de junio de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de Acto Legislativo número 260 de 2016 Cámara, 11 de 2016 Senado**, por el cual se incluye el artículo 11A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia (Primera vuelta). Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 150 de ju-

nio 17 de 2016, previo su anuncio en Sesión del día 16 de junio de 2016 correspondiente al Acta número 149.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario se modifica el artículo 401-3 del mismo, los cuales contemplan la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones.

1.1.

Bogotá, D. C.,

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 040 del 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario se modifica el artículo 401-3 del mismo, los cuales contemplan la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 040 del 2015 Cámara, en los siguientes términos:

El citado proyecto tiene por objeto prescindir de la tributación sobre la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, favoreciendo a los trabajadores que han quedado desempleados.

En primer término, existe una imprecisión en el epígrafe cuando se refiere a la exención al pago de retención, pues el artículo 206 del Estatuto Tributario trata el tema de las rentas de trabajo exentas.

Ahora bien, la exposición de motivos señala que la iniciativa tiene por objeto “proteger a las mujeres y a

los adultos mayores de 51 años, quienes su duración e incidencia en condición de desempleo es mayor al resto de los trabajadores, exonerándolos del pago a la tributación sobre la indemnización”, lo cual implica un sujeto pasivo calificado del beneficio. Sin embargo, observamos que el numeral 11 adiciona al artículo 206 del Estatuto Tributario una exención no para unos sujetos en particular, sino para las indemnizaciones establecidas en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo en un porcentaje del 100%.

La anterior generalización de la norma exceptiva del tributo, como lo plantea el proyecto, no se justifica cuando en la exposición de motivos inicialmente dice que “el presente proyecto tiende a proteger a las madres cabeza de hogar”, para reconocer posteriormente que “el presente proyecto está pensado en pro del bienestar de los trabajadores en general, pero especialmente por el bienestar de las madres cabeza de hogar y se concluye “Si bien el proyecto de adición del artículo beneficia a la población de mayores ingresos salariales, estos no han sido constantes a lo largo de su vida...”.

Para esta Cartera no es razonable que con el aparente objeto de proteger las madres cabeza de familia se establezca una exención de carácter general para todos los trabajadores del sector privado, que como se reconoce en la exposición de motivos beneficiará finalmente a la población de mayores ingresos declarantes del impuesto sobre la renta con su correspondiente costo fiscal, por lo que debería cuantificarse el número de madres cabeza de familia frente al total de trabajadores que dejarán de tributar en virtud de esta exención con el fin de establecer la justificación de una excepción al principio de las cargas públicas y la determinación del beneficio social que se espera.

Igualmente, este Ministerio considera que en el proyecto no es muy claro si el beneficio de las indemnizaciones corresponde exclusivamente a las pagadas directamente por el empleador o comprende igualmente todas las declaradas judicialmente, como parece deducirse de la inclusión de las indemnizaciones e intereses decretados judicialmente.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha fijado unas reglas muy precisas para la creación de tratamientos exceptivos al deber de tributar, de lo cual transcribimos el siguiente extracto:

“...En materia de exenciones, la Corporación ha señalado que el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (artículo 154 C. P.)

y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (artículo 294 C. P.). Por otro lado, ha señalado la Corporación que la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria, no es de por Inconstitucional siempre que para ello exista una razón válida para el trato diferencial. La Corporación ha dicho:

...en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención:

Quien está autorizado por la Constitución para establecer un impuesto goza necesariamente de la competencia para disponer quiénes habrán de pagarlo y para decidir, según su libre apreciación, cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-587 del 7 de diciembre de 1995).

Desde luego, las exenciones implican que quienes encajan en los supuestos normativos que las conceden se sustraen, por voluntad del legislador, de la obligación tributaria, que en cambio cobija a todos los demás sujetos pasivos de los gravámenes en cuestión.

Sin embargo, la norma que consagre una exención tributaria puede resultar contraria a la Carta Política si, al ejercer su atribución, el Congreso desconoce alguno de los postulados del orden jurídico básico del Estado, uno de los principios que informan el sistema tributario (equidad, eficiencia y progresividad, según la enunciación del artículo 363 C. P.), o uno de los derechos o de las garantías fundamentales.

Podría ser demostrado, entonces, que en el caso específico de una exención tributaria se vulnerase el derecho a la igualdad (artículo 13 C. P.), aquí invocado por el actor, y ello comportaría la ruptura de la equidad y de la justicia (artículos 95-9 y 363 C. P.), y la consiguiente inexistencia del precepto que la hubiese configurado.

Pero tal vulneración no podría deducirse de la sola diferencia de trato entre los contribuyentes, ya que toda exención la supone en cuanto es de su esencia distinguir entre los sujetos pasivos de los tributos, obligando a unos y excluyendo a otros del pago de determinado gravamen. **La ruptura del equilibrio constitucionalmente previsto debería partir, para ser suficiente como fundamento de la inexistencia, de la absoluta ausencia de un motivo válido, objetivo y razonable basado en circunstancias especiales. De no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, la Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inconstitucionalidad, por violación del artículo 13 de la Carta Política. A la inversa, si, desde la perspectiva de las diferencias existentes, el juez de constitucionalidad corrobora que la exención se funda en razones que ameriten exonerar del tributo a algunos de aquellos que en principio, por reunir las características de ley, deberían ser sujetos pasivos del impuesto, la disposición que la consagra no lesiona el principio de igualdad y es equitativa en la**

medida en que tampoco desconozca otros principios o mandatos constitucionales"¹. (Negrilla fuera de texto).

Dentro de los requisitos señalados se encuentra lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política sobre la iniciativa gubernamental en materia de leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en Sentencia C-250 de 2003:

"...Si el Congreso tiene autoridad suficiente para establecer impuestos, tasas y contribuciones, señalando los hechos en que se fundamenta su obligatoriedad, las bases para su cálculo, los sujetos contribuyentes, los sujetos activos y las tarifas aplicables, es natural que goce del poder suficiente para consagrar exenciones y otras modalidades de trato a los contribuyentes, por razones de política económica o para realizar la igualdad real y efectiva, a partir de la iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.)." C-250-03.

A este respecto la Corte ha señalado que corresponde al legislador, a iniciativa del Gobierno "... evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención..."

Así las cosas, el proyecto de ley analizado se encuentra viciado de inconstitucional por ser de iniciativa parlamentaria y no gubernamental como exige la Constitución Política para los casos de exenciones tributarias, sin que cuente con el aval del Gobierno nacional.

Por último, frente al impacto económico del proyecto del asunto, no es posible hacer una estimación del costo fiscal de la exención, por cuanto no existen estadísticas o bases de datos que contemplen información del valor de las indemnizaciones por terminación de contratos contempladas en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a esta iniciativa no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico

KPARI/C/FC
DGPPN/DAF
UJ-1008/15

Con copia:
H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Autor
H.S. Alvaro Uribe Vélez - Autor
H.S. Ivan Duque Márquez - Autor
H.S. Orlando Castañeda Serrano - Autor
H.R. Lina María Barrera Rueda - Ponente
H.R. Eduardo Alfonso Crissten Borrero - Ponente
H.R. Pieme Eugenio García Jacquier - Ponente
H.R. Jack Housni Jallier - Ponente
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente

* * *

1 Sentencia C-397 del 18 de mayo de 2011.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado, producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.,

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado, producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente me permito manifestar la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por finalidad establecer un límite al Impuesto Predial Unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales, exceptuando de esta limitación a aquellos predios en cuyo proceso de actualización se haya identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral.

Sea lo primero precisar que la finalidad del catastro no es solamente de índole fiscal, sino que obedece a la necesidad de que el Estado conozca el inventario o censo de los bienes inmuebles que le pertenecen y de aquellos inmuebles de propiedad de los particulares, debidamente actualizado y clasificado. Dicha finalidad no será alcanzada si la función de las autoridades catastrales no logra la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles objeto de las labores de formación, actualización y conservación catastral¹

Para los mencionados fines, el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015², establece el catastro nacional multipropósito “entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica”. Además crea entre el Gobierno nacional y los catastros descentralizados una estrategia para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral.

El artículo 1° del proyecto de ley propone un límite al incremento del Impuesto Predial Unificado así:

“Artículo 1°. Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1°. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial...”.

Al respecto, se considera que estas limitaciones afectan fuertemente las finanzas de los municipios y distritos los cuales deben cumplir con la gestión del impuesto, financiar con sus propios recursos los procesos de actualización catastral y atender la inversión necesaria para cumplir con los planes de desarrollo y las necesidades de la comunidad.

Ahora bien, mientras el catastro está desactualizado, el valor del impuesto es inferior al que se debe pagar, por lo que limitar el incremento del impuesto en la forma propuesta impide que se liquide su valor sobre la base gravable real del respectivo impuesto.

Por tanto, establecer medidas que limiten el incremento anual del valor del impuesto predial puede afectar negativamente los ingresos tributarios de los municipios y distritos para quienes, en la mayoría de los casos, el impuesto predial resulta su principal ingreso tributario.

A juicio de esta Cartera, una alternativa es que los incrementos del impuesto predial que se presenten como producto de procesos de actualización catastral puedan ser controlados por los concejos municipales quienes pueden modular la tarifa ante la entrada en vigencia de los nuevos avalúos de manera responsable sin que dicha medida haga perder el efecto de la actualización catastral.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


MARIA XIMENA CADENA ORDÓÑEZ

Viceministra General

DAF

KPARIQ/FC

LU-001116

Con copia

H.R. David Banguil Assis – Autor/Ponente

H.S. Carlos Fernando Galán - Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

¹ Artículo 2.2.2.1.2. del Decreto número 1170 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.

² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

CONTENIDO

| | | |
|--|----|--|
| Gaceta número 451 - Viernes, 24 de junio de 2016 | | |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES | | |
| PONENCIAS | | Págs. |
| Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 001 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema de Unidades de Fomento e Integración Cultural, (Ufics) y se dictan otras disposiciones..... | 1 | |
| Ponencia negativa para primer debate al proyecto de Ley número 102 de 2015 Cámara, por la cual se promueve y da continuidad al proceso de capacitación y profesionalización de los agentes educativos vinculados a los servicios de atención a la primera infancia en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... | 5 | |
| Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 143 de 2015 Cámara, 158 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones..... | 14 | |
| | | Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de acto Legislativo número 260 de 2016 Cámara, 11 de 2016 senado, por el cual se incluye el artículo 11 A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia. 14 |
| | | CARTA DE COMENTARIOS |
| | | Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 040 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario se modifica el artículo 401-3 del mismo, los cuales contemplan la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones..... 15 |
| | | Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 164 de 2015 cámara, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado, producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones..... 17 |