



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 - Nº 530

Bogotá, D. C., lunes, 25 de julio de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015 SENADO, 143 DE 2015 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., julio 22 de 2013

DOCTOR

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO

PRESIDENTE

HONORABLE SENADOR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

BOGOTÁ, D. C.

Asunto: Objeciones parciales por razones de inconveniencia al **Proyecto de ley número 158 de 15 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconveniencia el Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Si bien compartimos cabalmente la finalidad y los objetivos que rodean esta importante iniciativa, las observaciones que se presentan a consideración están orientadas a sugerir a la Honorable Corporación algunas precisiones meramente formales que apuntan a facilitar la implementación de las normas incorporadas en el proyecto.

Por lo esencial, este tiene como objeto que el trabajador afiliado a un fondo de cesantías también esté facultado para retirar las sumas abonadas 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. Se trata, en efecto, de dos categorías diferenciadas de beneficiarios, bien sean hijos o dependientes.

No obstante, la redacción del articulado propuesto es un poco ambigua al determinar qué debe entenderse por el concepto de “dependientes”, puesto que la definición propuesta en el párrafo del artículo 2º resulta tautológica, comoquiera que el mismo concepto que se pretende definir se confunde con la definición aportada.

“Artículo 2º. (...) Párrafo. 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 pro-

ducto 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”.

En este contexto, la categoría “dependientes” se torna de difícil reglamentación e implementación, por lo que —en función de la precisión de una disposición de orden legislativo— se sugiere aportar mayor claridad sobre el particular.

Ciertamente, el Gobierno nacional no dispondría de un contenido material legislativo preexistente, a partir del cual se pudiera derivar la facultad reglamentaria. Al respecto, resulta particularmente ilustrativo el siguiente planteamiento de la Corte Constitucional.

“La Corte ha subrayado, cómo la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria, no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de estos, aumentará la potestad reglamentaria. A este respecto resulta importante recordar que cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley

*y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales. Cosa distinta sucede cuando no se presenta reserva de ley, por cuanto en tal evento, la materia puede ser regulada tanto por normas legales como reglamentarias. **De todos modos, este Tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria, ha dicho esta Corte, es la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar**”¹.*

Reciban por favor, honorables Congresistas, nuestros sentimientos de consideración y respeto.



LA MINISTRA DEL TRABAJO,

CLARA LÓPEZ OBREGÓN

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., julio 20 de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cuidad

Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo

Respetado doctor:

Mediante el presente, me dirijo a usted, de la manera más respetuosa, con el fin de presentar

el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.*

El Control Político, es definido como “**toda actividad que el Congreso adelanta con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales** e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales”¹, esta atribución se encuentra regulada en el artículo 114 de la Constitución Política de Colombia y se desarrolla en el numeral 8 del artículo 135, del mismo cuerpo normativo.

Actualmente, los únicos funcionarios sobre los cuales el Legislativo puede ejercer control

¹ Corte Constitucional; Sentencia C-1005 de 2008; M. P. Humberto Sierra Porto.

¹ Corte Constitucional. Auto 330/08; M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008).

político son los ministros, los directores de los departamentos administrativos y los superintendentes, dejando por fuera a servidores públicos, que deberían estar enlistados en el artículo 114, por el rol que desempeñan en el Estado colombiano y por ser ordenadores del gasto.

De acuerdo a lo anterior, esta iniciativa legislativa tiene como finalidad primaria, permitir que el Congreso de la República efectúe Control Político al Fiscal General de la Nación, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, pero únicamente en lo relacionado con el aspecto presupuestal y administrativo.

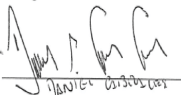
El tema presupuestal, hace referencia a los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública, que cada uno de los entes realice; respecto al segundo, el Control Político se centrará en constatar que todas aquellas actuaciones administrativas realizadas por parte de los órganos, se encuentren ajustadas a derecho.

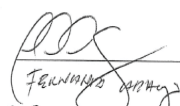
Es significativo precisar que el control político, que se pretende ejercer sobre los organismos enunciados, no se podrá desplegar sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.

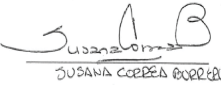
Así las cosas y en vista de todos los sucesos de corrupción, que ha vivido Colombia durante sus historia, llegó la hora de que el control interórganos se efectivice y amplíe, pues esto permitirá revivir la confianza del pueblo colombiano en los órganos estatales.

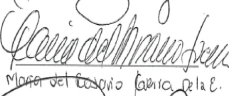
Cordialmente,

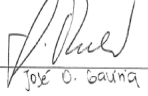

Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Acto Legislativo

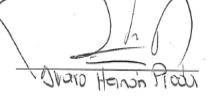

Juan Carlos Rodríguez


Fernando Carrero


Susana Correa Borrero


María del Rosario García Roldán


José O. Gaviria


Álvaro Henao Pineda


Alfredo Ramírez Mayra


Alfredo Rangel

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

También podrá ejercer control político sobre el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, únicamente en lo relacionado con el aspecto presupuestal y administrativo.

Parágrafo. El Control Político que se ejerza sobre los servidores públicos enunciados en el inciso anterior, no procederá sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 2°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes, directores de departamentos administrativos, **Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo** para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes, directores de departamentos administrativos, **Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo** no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura.

Los ministros, superintendentes, directores de departamentos administrativos, **Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo** deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Artículo 3°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. **También podrán ser objeto de moción de censura el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, por desatención a los requerimientos y citaciones del Legislativo.**

La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.

Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por:

Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Acto Legislativo

Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Acto Legislativo

Fernando Botero
Senador de la República

Josefina Cepeda
Senadora de la República

Carlos Rodríguez Cordero
Senador de la República

Josefina Cepeda
Senadora de la República

Diego Henao Prieto
Senador de la República

Alfredo Ramírez Mesa
Senador de la República

Alfredo Ramírez Mesa
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política, es aquel “conjunto de reglas que establece la forma en que debemos comportarnos todos los que vivimos en Colombia para que exista bienestar y podamos vivir en paz”², este cuerpo normativo durante el transcurrir de la historia en nuestro país, ha venido consagrando un aspecto muy importante, que permite la armonía de los órganos estatales, como lo es la separación de poderes.

En Colombia, la Carta Magna que consagró por primera vez las funciones de las tres ramas del Poder Público, fue la Constitución de 1853, seguidamente “la Carta de 1863, señaló una separación de poderes más rígida al restringir la iniciativa legislativa únicamente al Congreso”³, posteriormente la Norma Política de 1886 estableció la limitación de los poderes públicos y señaló que los mismos ejercen sus funciones de manera separada. “Con la Reforma Constitucional de 1936 se modificó el principio de tridivisión del poder al introducir la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del poder para la realización de los fines del Estado, cláusula que es reiterada en la Reforma Constitucional de 1945”⁴.

Ahora bien, la Constitución de 1991 conservó el principio de tridivisión del poder y el de colaboración armónica entre diversos órganos públicos, regulados en el artículo 113⁵, convirtiéndose este precepto normativo en uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, como quiera que el mismo “busca la desconcentración y racionalización del poder, mediante la separación, distinción y equilibrio de las ramas del poder público, en orden a impedir la concentración absoluta y totalitaria de la potestad pública”⁶, en un solo ente.

En consideración a lo anterior, es importante precisar que si bien, a cada rama del poder público y demás órganos del Estado, se les otorgó

² <http://www.senado.gov.co/legales/item/11157-pero-que-es-la-constitucion-politica>

³ Corte Constitucional. Sentencia C-246/04; M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

⁴ Ibídem.

⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 113: Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

⁶ Corte Constitucional. Auto 040/05; M. P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Veintidós (22) de febrero de dos mil cinco (2005).

independencia para realizar sus funciones, el Constituyente también previó la necesidad de establecer un control entre los diversos detentadores del poder, el cual como lo ha establecido la Honorable Corte Constitucional, tiene como presupuesto fundamental, buscar un equilibrio de poderes.

El control interórganos, es una figura que se desarrolla de dos formas en nuestra Carta Magna, según lo dispuso el Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia 198 de 1994, M. P. doctor Vladimiro Naranjo Mesa:

“Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que solo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...). En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos (...).” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En vista de lo indicado, surge el Control Político definido como *“toda actividad que el Congreso adelanta con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales”*⁷. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Resulta significativo señalar, que el Control Político debe contener dos elementos fundamentales, uno de ellos es la inmediatez, pues resulta poco efectivo un control que se realice a hechos que acaecieron en el pasado y por otro lado, está la inmediación, la cual implica la necesidad forzosa de *“vincular al ejercicio de control, a la persona que está a la cabeza de la toma de decisiones relacionadas con los*

*intereses de la comunidad”*⁸. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Así las cosas, el Constituyente reglamentó el Control Político, en el artículo 114 del Cuerpo Normativo de 1991, el cual dispone:

“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De la norma anterior se logra colegir, que actualmente los únicos funcionarios sobre los cuales el Legislativo puede ejercer Control Político son los ministros, los directores de los departamentos administrativos y los superintendentes, dejando por fuera a servidores públicos⁹ que deberían estar enlistados en el artículo 114, como quiera que sus decisiones y formas de conducir la entidad que representan, repercuten en todo el país.

Es importante precisar, que el control político que se pretende ejercer sobre los entes enunciados, no procederá sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.

Por lo tanto, resultará contrario a derecho, que el Legislativo busque efectuar control político al Fiscal General de la Nación, en relación a su labor de investigar delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, lo mismo ocurre con el Registrador Nacional del Estado Civil, quien tendrá plena libertad sobre el Registro Civil Nacional, así como de la organización electoral, de otra parte al Contralor General de la República, deberá respetársele su autonomía en la función de vigilancia, de la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.

En la misma línea se encuentra el Procurador General de la Nación, quien gozará de independencia, en su función preventiva¹⁰, de in-

⁸ Ibídem.

⁹ Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría General de la República y el Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

¹⁰ **Función preventiva:** Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

⁷ Corte Constitucional. Auto 330/08; M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008).

tervención¹¹ y disciplinaria¹² y finalmente está el Defensor del Pueblo, funcionario que tendrá autonomía, para diseñar y adoptar las políticas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos.

En vista de lo anterior, el Congreso de la República únicamente podrá efectuar control político al Fiscal General de la Nación, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en lo relacionado con el aspecto presupuestal y administrativo.

El tema presupuestal, hace referencia a los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública, que cada uno de los entes realice; respecto al segundo, el control político se centrará en constatar que todas aquellas actuaciones administrativas realizadas por parte de los órganos, ajenas a su función constitucional, se encuentren ajustadas a derecho.

En consideración a lo indicado, resulta significativo analizar de manera más detallada los dos aspectos objeto de control político, por parte del Congreso de la República:

1. Presupuestal:

El Presupuesto es “una herramienta de política estatal, mediante la cual se asignan recursos y se autorizan los gastos de acuerdo con los objetivos trazados en los planes de desarrollo (...)”¹³, según el Decreto 111 de 1996¹⁴, el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes:

“(i) El presupuesto de rentas: que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios, y por las contribuciones parafiscales cuando su administración corres-

ponde a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

(ii) La segunda parte contiene el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. Dicha parte incluye, entonces, las apropiaciones para las entidades públicas, clasificadas en diferentes secciones que corresponden a: la Rama judicial, la Rama Legislativa, **la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil** **que** incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (EOP-art. 36). Tal y como lo prevé el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”, aclarando la misma norma que tal proceder “constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 350 de la Constitución Política, la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado “gasto público social”, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o razones de seguridad nacional. De igual manera, siguiendo lo preceptuado en el artículo 346 del mismo ordenamiento Superior, en la ley de apropiaciones no puede incluirse partida que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a un presupuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinarlo a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

(iii) Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran las disposiciones generales, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el pe-

¹¹ **Función de intervención:** En su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso-Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de Policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

¹² **Función disciplinaria:** La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-652/15; M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015).

¹⁴ Estatuto Orgánico del Presupuesto.

*riodo fiscal para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que deben seguir, tanto el Gobierno nacional como ejecutor del gasto público y recaudador de los Ingresos fiscales, como las otras autoridades ordenadoras de gasto, dentro de la vigencia fiscal en la que rige el respectivo presupuesto*¹⁵. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De lo anterior, se desprenden dos importantes situaciones, la primera de ellas es que al encontrarse la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, relacionadas en el Estatuto Orgánico, como aquellas entidades que reciben una fracción del Presupuesto General de la Nación, resulte totalmente ajustado a derecho, que al disponer estas de dineros públicos, deban ser objeto de un control sobre el empleo de los mismos, ello con el fin de verificar que la autonomía presupuestal, entendida como *“la facultad de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”*¹⁶, no se extralimite.

Asimismo, es necesario precisar que la apropiación entregada a cada una de las entidades indicadas, está destinada a tres rubros, “gastos de funcionamiento, de inversión y servicio a la deuda pública”¹⁷, según sea el caso, entendiendo que los gastos de funcionamiento hacen referencia a cuatro elementos importantes como los son Servicios personales, Gastos generales, Transferencias y Gastos de operación, a su turno los de inversión, se ejecutan según lo dispuesto por el plan operativo anual y finalmente el servicio de la deuda se clasifica en deuda interna y deuda externa.

Para mayor claridad, respecto de los rubros que componen los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, se toma como referente lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 568 de 1996¹⁸, el cual establece lo siguiente:

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-652/15; M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015).

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-365/01; M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Dos (2) de abril de dos mil uno (2001).

¹⁷ Artículo 36. Decreto 111 de 1996.

¹⁸ Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

– PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO:

- **Gastos de Personal:** Servicios personales asociados a la nómina; Servicios personales indirectos; Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado; Contribuciones Inherentes a la nómina al sector público.

- **Gastos Generales:** Adquisición de bienes; Adquisición de servicios; Impuestos y multas.

• Transferencias:

- Transferencias por convenios con el sector privado.

- Transferencias corrientes al sector público.

- Transferencias al exterior.

- Transferencias de previsión y seguridad social.

- Sistema General de Participaciones.

- Transferencias corrientes.

- Transferencias de capital.

– PRESUPUESTO DE INVERSIÓN:

Identificación de los proyectos de inversión.

– PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA:

- Deuda pública interna: amortizaciones, intereses, comisiones y gastos de la nación; departamentos; municipios; proveedores; entidades financieras; títulos valores.

- Deuda pública externa: amortizaciones, intereses, comisiones y gastos de la: Banca comercial; banca de fomento; gobiernos; organismos multilaterales; proveedores; títulos valores; cuenta especial de deuda.

Es menester precisar, que esta Iniciativa Legislativa respeta la función desarrollada por el Contralor General de la República, de vigilancia de la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación, como quiera que ella tiene como finalidad, efectuar un control político, que servirá para enriquecer la actividad de supervisión realizada por el máximo ente fiscal, al ser el Congreso de la República el representante del pueblo colombiano.

2. Administrativo:

Cada una de las entidades descritas, gozan de autonomía administrativa, entendida como aquella facultad que les permite *“regirse por las directrices de administración que ellas misma señalen dentro del marco*

constitucional y legal”¹⁹, en razón a ello, el control político recaerá sobre todas aquellas actuaciones administrativas de los entes, dentro de las cuales se encuentra la redistribución interna de cargos.

Ahora bien, una vez explicados los aspectos que serán objeto de control político, es necesario aclarar que con este Proyecto Legislativo, no se estaría sustituyendo la Constitución Política y para ello es necesario conocer los criterios fijados por el Máximo Tribunal Constitucional, en torno a ese concepto:

*“a) El poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales; b) Por virtud de estos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la Constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta; c) Para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad; d) **La Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello**; e) El poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución; f) Solo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución. En consecuencia de lo anterior, se produce una sustitución de la Constitución, cuando la misma como un todo, es reemplazada por otra, caso en el cual se trataría de un sustitución total, o **cuando un elemento esencial definitorio de su identidad es reemplazado por otro integralmente distinto, evento que daría lugar a una sustitución parcial**”.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)²⁰.

Lo descrito permite concluir, que el Constituyente de 1991 si bien dispuso que el control político, solamente procede respecto al Ejecutivo, esto es sobre los Ministros de Despacho, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos, el hecho de cobijar a otros funcionarios públicos como lo son el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, no quebranta ni desnatu-

raliza esa figura, como quiera que sus elementos constitutivos siguen siendo los mismos, es decir se conservan.

Así las cosas, el Congreso de la República se mantuvo como el único ente, investido de la facultad constitucional de ejercer control político y lo mismo sucede con los sujetos pasivos, como quiera que los seleccionados por el constituye, no tuvieron modificación alguna, lo que se hizo fue incluir dentro del listado a otros órganos, que por el rol que desempeñan en el Estado colombiano y por ser ordenadores del gasto, deben ser objeto de control político por parte del Legislativo.

Ahora bien, en relación a los asuntos que pueden ser objeto de control político, la Norma Suprema Constitucional de 1991, no los limitó frente al Ejecutivo, sin embargo esta iniciativa Legislativa pretende que tan solo sea el tema administrativo y presupuestal, los aspectos por los que el Congreso de la República, pueda cuestionar o investigar, a los nuevos órganos Estatales objetos de control, al ser estos elementos donde se puede verificar, la transparencia de su actuar.

De otra parte, es preciso indicar que si bien la Carta Magna ha otorgado a la Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, tanto autonomía administrativa como presupuestal, esa atribución no se va a ver trasgredida con el control político, dado que el Legislativo no impondrá su criterio, ni irrumpirá en sus decisiones, lo único que hará, será citarlos para que ellos las den a conocer al país de manera pública, con el fin de hacer efectivo el principio de transparencia, muy desdeñado hoy en día por las instituciones colombianas.

En consideración a todo lo enunciado, resulta significativo recordar lo expresado por la Corte Constitucional, sobre las reformas a la Carta Política:

“Cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-315/97; M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara. Veinticinco (25) de mil novecientos noventa y siete (1997).

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-757/08; M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008).

una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto, pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de separación de poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos²¹. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Con la norma transcrita se logra verificar que los dos elementos constitucionales, estos son el Control Político y la Autonomía Administrativa y Presupuestal, no se sustituyen ni desnaturalizan, comoquiera que tan solo se amplió su aplicación, se dio vida a los principios de publicidad y transparencia y efectivizó el control interórganos.

Por otro lado, es necesario indicar que este Proyecto Legislativo encuentra respaldo en países, en los que el control político no solo procede en relación al Ejecutivo, sino también sobre diversos funcionarios públicos, ello ocurre, por ejemplo, en Ecuador, México y Paraguay, donde a esta atribución la llaman “juicio político”.

En consideración a lo manifestado, resulta valioso aclarar que el “juicio político”, no hace referencia a un proceso judicial, pues así lo señala el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM):

“(…) La institución que conocemos comúnmente como juicio político es una de las formas de hacer efectivo el control político que ejerce la función legislativa a los titulares de los diversos órganos del Estado. (…)

(…) El juicio político no tiene las características propias de un proceso judicial y tanto el control como el enjuiciamiento que realizan los Congresos de América Latina son de naturaleza política, con las implicaciones que de ella se derivan. (…)²² (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Para ampliar lo indicado, en el siguiente cuadro se expondrán los preceptos constitucionales que contemplan el Control Político - Juicio Político, en los Estados de Ecuador, México y Paraguay:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	
Artículo 120	La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: <u>9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público,</u> y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.
Artículo 125	Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas
Artículo 131	La Asamblea Nacional podrá <u>proceder al enjuiciamiento político</u> , a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y <u>por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley</u> , de los Ministros de Estado, o <u>de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General</u> , Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. <u>La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad.</u> Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo 93	Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. <u>Cualesquiera de las Cámaras podrá convocar</u> a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como <u>a los titulares de los órganos autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad</u> , cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o <u>para que respondan a interpe-laciones o presuntas</u> . Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos”.
Artículo 41 V. Apartado A	<u>El Instituto Nacional Electoral:</u> es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. - Órgano Autónomo
Artículo 79	<u>La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados:</u> Tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. - Órgano Autónomo.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-757/08 M. P: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008).

²² <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/prl9.pdf>

Artículo 102 B.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (Presidente: Defensor de Pueblo). - Órgano Autónomo.
-----------------	---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY	
Artículo 193	De la citación y la interpelación. <u>Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado</u> y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas. No se podrá citar o interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.
Artículo 225	Juicio Político. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, <u>el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones</u> , por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos, en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Los cuadros expuestos permiten señalar que el Control Político es una figura con consecuencias muy diversas en cada Estado, pues mientras que en nuestro país no va más allá de un debate político a los funcionarios, en Estados, como los indicados (Ecuador y Paraguay), puede conllevar a una separación del cargo, aunado a ello el mismo tiene un ámbito de cobertura muy amplio, pues no solamente se ejerce al Gobierno como sucede en Colombia, sino también a Órganos con autonomía de gestión y presupuestal, por esto resulta totalmente viable que un Estado como el colombiano, donde las instituciones han perdido credibilidad, ellas tengan la posibilidad de mostrar al país de una manera pública que sus decisiones han sido transparentes y enfocadas en el bien general.

En consideración a lo anterior y a todos los sucesos de corrupción que ha vivido Colombia durante sus historia, llegó la hora que el control

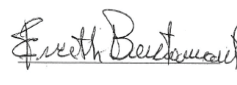
interórganos se efectivice y amplíe, pues ello permitirá revivir la confianza del pueblo colombiano en los organismos estatales.

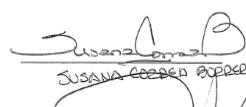
Objeto

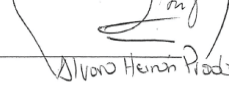
Esta iniciativa legislativa busca que el Congreso de la República efectúe control político al Fiscal General de la Nación, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, únicamente en lo relacionado con el aspecto presupuestal y administrativo, pues todas aquellas decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional, no podrán ser cuestionadas por parte del legislativo

Presentado por:


Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Acto Legislativo








SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de julio del año 2016, se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 01, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *firma ilegible*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar, Éverth Bustamante, Daniel Cabrales, Fernando Araújo, Susana Correa Borrero, María del Rosario Guerra, José Obdulio Gaviria, Alfredo Ramos Maya, Alfredo Rangel* y honorable Representante *Alvaro Hernán Prada*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la

República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 22 de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

TEXTOS DEFINITIVOS

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 20 DE
JUNIO DE 2016 AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 127 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto de la ley, del servicio público de atención a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia, definiciones

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera infancia, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entiéndase las que se desempeñan como madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras

y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales y se garantiza la seguridad alimentaria.

Artículo 2°. *Del servicio público de atención a la primera Infancia, protección integral de la niñez y adolescencia.* La atención integral a la primera Infancia es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos establecidos por el ICBF, mediante la suscripción de contratos de aporte, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

El servicio público de atención a la primera infancia tiene como finalidad garantizar el desarrollo integral los derechos prevalentes e inalienables de los niños y niñas de 0 a 5 años de edad pertenecientes a los niveles de Sisbén 1, 2 y 3 de la población en forma regular y continua de conformidad con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

La protección integral de la niñez y adolescencia tiene como finalidad reconocer a los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 18 años como sujetos de derechos para garantizar el desarrollo integral, prevenir su vulneración, mantener su protección en forma regular, ga-

rantizar el restablecimiento de sus derechos de conformidad con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Las madres comunitarias podrán ser madres sustitutas, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos de ley, y una de las labores no impide el correcto desarrollo de la otra. El ICBF se encargará de velar porque esta relación pueda llevarse, y definirá las conductas, procedimientos y vigilancia respectiva para que el niño menor de 5 y de 2 años respectivamente, sea atendido en las mejores condiciones y de la manera más estable.

Parágrafo 2°. Para efectos de garantizar la calidad en el servicio, en los procesos de contratación que adelante el ICBF para el desarrollo de sus políticas y/o fines misionales, el ICBF, validará la experiencia individual de las madres comunitarias, FAMI sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, cuya sumatoria podrá convalidar la experiencia requerida por las asociaciones de padres usuarios y/o madres comunitarias FAMI y sustitutas.

Artículo 3°. *Definiciones.*

1. **Madres comunitarias.** Son aquellas personas que prestan el servicio público de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, y son titulares responsables de los Hogares Comunitarios de Bienestar a través de las distintas formas de atención. Igualmente, quienes estando vinculadas a los Hogares Comunitarios hicieron tránsito a los Centros de Desarrollo Integral (CDI).

2. **Madres FAMI.** Las madres FAMI o FAMIS, son aquellas personas que prestan el servicio público de atención a la primera infancia del ICBF y a mujeres gestantes, lactantes en situación de extrema pobreza. Son consideradas madres FAMI, quienes estando vinculadas a la modalidad FAMI hicieron tránsito a la modalidad familiar.

3. **Madres Sustitutas.** Son aquellas personas que prestan el servicio público de protección del ICBF a niños y niñas menores de 2 años que se encuentren en situación de abandono o vulnerabilidad psicoactiva, nutricional, económica y social; a niños, niñas y/o adolescentes que se encuentran bajo una medida de protección provisional; a niños, niñas y/o adolescentes cuyos derechos se encuentren en peligro de ser afectados por encontrarse en situación de discapacidad parcial o total, porque padecen una enfermedad que requiere de tratamiento y

cuidados especiales o porque estén en situación de desplazamiento.

4. **Madres tutoras.** Son aquellas personas que prestan el servicio público de protección del ICBF a niños, niñas y/o adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley.

Parágrafo 1°. Las madres comunitarias y madres FAMI podrán prestar el servicio en el lugar de su residencia, en sedes sociales, comunitarias o en infraestructura de una institución estatal o privada, que se denominarán Hogares Comunitarios y Hogares FAMI, los cuales funcionarán bajo la continuada subordinación a una organización comunitaria, social o empresarial y la vigilancia, control y seguimiento del ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

CAPÍTULO II

Reglas que rigen la relación laboral de las madres comunitarias, FAMI, sustituta y tutoras, naturaleza del vínculo contractual, subsidio a la vejez, sustitución de empleadores y reglamento de trabajo

Artículo 4°. *Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI.* La vinculación contractual de las madres comunitarias y FAMIS que prestan el servicio público de atención integral a la primera infancia en los Programas del ICBF será de carácter laboral y se adelantará preferiblemente mediante la contratación conformada por madres comunitarias FAMIS y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales. En todo caso, se deberá garantizar su vinculación con vocación de estabilidad laboral y contrato a término indefinido, garantizando todas las prestaciones sociales y de seguridad social a las que tienen derecho. Su remuneración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente o proporcional al tiempo de dedicación al Programa.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias y FAMI, sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora.

En todo caso, la relación laboral de que trata este artículo se regirá por el régimen laboral colombiano contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo, las normas que la modifique o sustituyan.

Parágrafo 1°. Quienes acrediten haber prestado sus servicios como madres comunitarias y FAMIS y aquellas que hayan hecho tránsito

a las modalidades integrales, en los programas de atención integral a la primera infancia, protección integral de la niñez y adolescencia, del ICBF serán tenidas en cuenta de forma preferente para la vinculación de personal a las estrategias de educación inicial y atención integral de primera infancia que adelanten los entes territoriales, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional diseñará e implementará con la participación de las madres sustitutas y tutoras que hacen parte de los programas de protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF el mecanismo para materializar su vinculación laboral y formalizar sus derechos laborales y seguridad social.

Parágrafo 3°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) garantizará los recursos para el cumplimiento del contrato a término indefinido, a través de la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el cual deberá ser tramitado ante el Confis.

Artículo 5°. *Subsidio permanente a la vejez.* Las madres comunitarias FAMI, sustitutas y tutoras que hayan prestado sus servicios al ICBF tendrán derecho a un subsidio permanente a la vejez, que se incrementará anualmente en el mismo porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente, de la siguiente manera:

1. Quienes hayan laborado veinte (20) años o más en los programas de atención integral a la primera infancia, protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF recibirán subsidio equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente.

2. Quienes hayan laborado más de diez (10) años y menos de veinte (20) años o más en los programas de atención integral a la primera infancia, protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF recibirán un subsidio proporcional al tiempo laborado, que lo reglamentará el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. El subsidio permanente a la vejez, para efectos de la presente ley, es incompatible con la pensión de vejez e invalidez.

Parágrafo 2°. La modificación del monto y las condiciones del subsidio aplicarán para quienes ya son beneficiadas del mismo.

Parágrafo 3°. En caso de fallecimiento de la beneficiaria de un subsidio permanente a la vejez no podrá designarse sustituto del subsidio.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional garantizará la continuidad del servicio de salud a

las Madres Comunitarias, Sustitutas, Tutoras, FAMI y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, que acceden al subsidio permanente a la vejez, vinculándolas al régimen subsidiado de salud, dando continuidad a la misma Entidad Prestadora de Salud y respetando la libre elección; para tal fin el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las identificará mediante listado censal que remitirá al Ministerio de Salud y Protección Social, manteniendo actualizada la información.

Artículo 6°. *Requisitos para acceder al subsidio permanente a la vejez.* Las madres comunitarias y madres FAMI protección que cumplan los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano.

2. Tener mínimo diez años (10) años laborados en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, y del Programa de protección integral del ICBF.

3. Acreditar la condición de retiro como madre comunitaria, FAMI, sustituta y tutora de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.

4. Tener como mínimo 57 años para el caso de las mujeres y 62 años para los hombres.

5. No estar pensionado por vejez o invalidez.

6. No ser beneficiarias del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos.

Parágrafo. A las madres comunitarias, FAMI, sustitutas, tutoras que no cumplan los requisitos para acceder al subsidio a la vejez y hayan laborado menos de diez (10) años, contados a partir del 29 de enero de 2003, en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, el Estado le reconocerá el pago del valor actuarial del tiempo laborado, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014.

Artículo 7°. *Sustitución de empleadores.* De conformidad con lo previsto por los artículos 67, 68 y 69 del Código Sustantivo del Trabajo, las madres comunitarias y FAMI, y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, sustitutas y tutoras de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF que hagan tránsito o hayan transitado con anterioridad a la vigencia de la presente ley a la estrategia gubernamental “De cero a Siempre”, conservarán la calidad del vínculo contractual establecido en la presente ley y demás prerrogativas laborales sociales, sin excepción del perfil que desempeñen en el tránsito.

Parágrafo. En el caso de que las madres comunitarias y FAMI, y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, sustitutas y tutoras que hayan adquirido el derecho a pensiónarse con anterioridad a la sustitución, las mesas pensionales que sean exigibles con posterioridad a esa sustitución deberán ser cubiertas por la administradora de pensiones donde cotizaron.

Artículo 8°. *Del reglamento del trabajo.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el ICBF convocará a una mesa de trabajo a las organizaciones representativas de madres comunitarias y madres FAMI, a aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales y al Ministerio del Trabajo para la discusión, elaboración y adopción, previo acuerdo, del reglamento de trabajo que regirá para los operadores de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, al que deberán someterse los sujetos integrantes de la relación contractual.

Artículo 9°. *(Nuevo) De la seguridad y salud en el trabajo.* El Gobierno nacional garantizará los recursos para que las entidades que contratan madres comunitarias, FAMI y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, sustitutas y tutoras, adelanten las acciones tendientes a fomentar un ambiente de trabajo seguro y saludable.

CAPÍTULO III

Disposiciones generales

Artículo 10. *Derecho a la educación.* Las madres comunitarias, FAMI, y aquellas que hayan hecho tránsito a modalidades integrales, que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia, las madres sustitutas y tutoras que prestan el servicio en los programas de protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF, tendrán derecho:

1. Al acceso gratuito a la educación básica y media en las instituciones educativas oficiales, para lo cual el Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

2. Al otorgamiento de los permisos para asistir a clases y exámenes por parte de las entidades que las administran, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación, siempre y cuando no se interfieran las funciones propias del cargo.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la creación de un fondo que sea administrado por el Icetex, con destino a estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior de las ma-

dres comunitarias, madres FAMI aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, y a madres sustitutas relacionadas con la atención integral a la primera infancia en diferentes áreas académicas.

Artículo 11. *De la anotación de bienes y servicios para funcionamiento del servicio público de atención integral a la Primera Infancia del ICBF.* La dotación de bienes y servicios para el funcionamiento del servicio público de atención a la Primera Infancia del ICBF, deberá ser sometida a revisión periódica, con el fin de establecer la calidad, oportunidad y suficiencia de la misma.

Para ese fin se implementarán los siguientes mecanismos de control:

1. Los padres de familia de los niños y niñas usuarios de los programas podrán constituir veedurías ciudadanas para establecer la calidad, oportunidad y suficiencia de la dotación de los bienes fungibles y no fungibles, que se suministren para el desarrollo de los programas en sus diferentes modalidades y la legalidad de los contratos de suministro.

2. El ICBF publicará en su página web, de forma permanente, la convocatoria y adjudicación de los contratos de suministros de bienes y servicios que se suscriban para garantizar el servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

3. El ICBF publicará en su página web los informes de interventoría o supervisión de los contratos de suministros de bienes y servicios, que se suscriban con las personas jurídicas que administren los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

4. El ICBF publicará en su página web los informes que emitan los órganos de control sobre las irregularidades e inconsistencias que pueda presentar la presentación del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

Parágrafo. En ningún caso las madres comunitarias, FAMI, estarán obligadas a sufragar de su propio peculio el suministro de bienes y servicios para funcionamiento de los servicios de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.

Artículo 12. *Mejoramiento y cobertura de los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.* El ICBF directamente o a través de un tercero realizará estudios para establecer las necesidades de mejoramiento y cobertura de programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia, por consiguiente, apropiará los recursos presupuestales necesarios.

La cobertura de los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF se ampliará para niños y niñas en condición de vulnerabilidad que no reciban ningún tipo de atención por parte del Estado, especialmente en las regiones más deprimidas del país, en el marco de la estrategia gubernamental de “De Cero a Siempre”.

Artículo 13. *Capacitación nutricional a las madres comunitarias, FAMI, aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales sustitutas y tutoras.* Con el fin de mejorar los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia y protección integral de la niñez y adolescencia, el ICBF capacitará en temas relacionados en salud y nutrición de forma permanente a las madres comunitarias, madres FAMI, aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, madres sustitutas, madres tutoras y les suministrará la dotación pertinente al servicio de alimentación. Adecuará la infraestructura de los hogares teniendo en cuenta el enfoque especial y diferenciado, y establecerá de acuerdo a los grupos de edades la ración nutricional atendiendo las particularidades culturales de cada región.

Parágrafo 1°. Las madres comunitarias, madres FAMI, aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales y madres sustitutas estarán asesoradas de forma permanente por un equipo de nutricionistas.

Parágrafo 2°. El ICBF solicitará al Ministerio de Salud y al SENA el personal que brinde las capacitaciones a las madres comunitarias, madres FAMI, aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, madres tutoras y madres sustitutas, con el fin de que puedan brindar a los niños y niñas o adolescentes una nutrición adecuada.

Parágrafo 3°. El ICBF y el Ministerio de Salud vigilarán y supervisarán a los proveedores que suministran los alimentos a los hogares para determinar su calidad sanitaria.

Artículo 14. El ICBF garantizará que el aporte alimenticio que se entrega a los niños y niñas beneficiarios de sus programas de Primera Infancia y Protección Integral de la niñez y adolescencia cubra los requerimientos nutricionales necesarios para su normal desarrollo por grupos de edad, e implementando estrategias de supervisión y seguimiento para que los proveedores de estos alimentos los entreguen en correctas condiciones de cantidad y calidad.

Parágrafo. El ICBF y el Ministerio de Salud se encargarán de supervisar mes a mes el progreso nutricional, además de talla y crecimen-

to de los niños y adolescentes a cargo de las madres comunitarias, FAMI y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, sustitutas y tutoras. Y definirá todas las medidas necesarias para garantizar el buen desarrollo y estado de salud de cada uno de los niños y adolescentes bajo su dirección, esto incluye no solo estrategias, acompañamiento sino también sanciones al respecto que permitan garantizar el cuidado de la población de niños bajo estas modalidades de cuidado.

Artículo 15. *Evaluación y seguimiento a los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.* La Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada por el artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, promoverá a partir de la promulgación de la presente ley, la Segunda Encuesta Nacional de Evaluación del Impacto de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, cuyos resultados deberán ser entregados a las Comisiones Sextas y Séptimas del Congreso de la República para el respectivo control político.

Igualmente, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada mediante el Decreto número 4875 de 2011 dispondrá, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos y administrativos para la actualización y ajuste del Documento Conpes Social 109 de 2007, mediante el cual se adoptó la política pública nacional “Colombia por la Primera Infancia”, en orden a garantizar el goce efectivo de los derechos prevalente e inalienables de los niños y las niñas de los estratos más pobres de la población.

Artículo 16. *Rendición de cuentas.* El ICBF, al final de cada vigencia fiscal, entregará informe de rendición de cuentas al Congreso de la República sobre cada uno de los programas que ejecuta el desarrollo de su misión institucional, especialmente de los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, los que podrán ser sometidos a debate de control político, si así lo consideran las células legislativas, de conformidad con sus competencias.

Artículo 17. El Ministerio Público presentará un informe de la gestión del cumplimiento de los preceptos establecidos en esta ley, el cual será publicado en la página web de las respectivas entidades del Estado.

Artículo 18. *Reglamentación.* El Gobierno nacional en un término no superior a seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley reglamentará lo pertinente para su cabal cumplimiento.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular, el artículo 4° de la Ley 1187 de 2008 y el artículo 4° del Decreto número 1340 de 1995.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 20 de junio de 2016, al **Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

YASMINA PESTANA ROJAS
Senadora Ponente

ANTONIO JOSE CORREA J.
Senador – Ponente

MAURICIO DELGADO MARTINEZ
Senador Ponente

JESUS ALBERTO CASTILLA S.
Senador Ponente

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ P.
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2016, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 530 - Lunes, 25 de julio de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 158 de 2015 senado, 143 de 2015 cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.....	2
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 20 de junio de 2016 al Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.....	11