



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1131

Bogotá, D. C., viernes, 23 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 051 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2022

Doctor

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Informe de Ponencia para Primer Debate - Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de Ponencia para Primer Debate proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos.

### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, fue radicado el 21 de julio de 2022 por los honorables Representantes a la Cámara: Juan Carlos Lozada Vargas, Andrés David Calle Aguas, Alfredo Mondragón Garzón, Jorge Andrés Cancimance López, Luis Alberto Albán Urbano, Leyla Marleny Rincón Trujillo, David Ricardo Racero Mayorca, Carlos Alberto Carreño Marín, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Gilma Díaz Arias y los honorables Senadores de la República: Alejandro Alberto Vega Pérez, Edwing Fabián Díaz Plata, Inti Raúl Asprilla Reyes, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Wilson Arias Castillo, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Griselda Lobo Silva, publicado en la Gaceta 855.

El Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre, fue radicado el 21 de julio de 2022 por los honorables

Representantes a la Cámara: Juan Carlos Lozada Vargas, Julián Peinado Ramírez, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Andrés David Calle Aguas, Norma Hurtado Sánchez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Luis Carlos Ochoa Tobón, Germán Rogelio Rozo Anís, Álvaro Leonel Rueda y los honorables Senadores de la República: Alejandro Alberto Vega Pérez y John Jairo Roldán Avendaño, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 855 de 2022.

El Proyecto de Acto Legislativo número 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, fue radicado el día 26 de julio de 2022 por los honorables Representantes a la Cámara: Modesto Enrique Aguilera Vides, Javier Alexander Sánchez Reyes, Jorge Méndez Hernández, Jaime Rodríguez Contreras, Betsy Judith Pérez Arango, Jairo Humberto Cristo Correa, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Mauricio Parodi Díaz, Carlos Mario Farelo Daza y los honorables Senadores de la República: Antonio Luis Zabaraín Guevara, Arturo Char Chaljub, Ana María Castañeda Gómez, Didier Lobo Chinchilla, Jorge Enrique Benedetti Martelo., publicado en la *Gaceta del Congreso* número 916 de 2022.

El 5 de agosto de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes a la Cámara Óscar Sánchez León (Coordinador), Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo (Coordinador), Víctor Andrés Tovar Trujillo, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Duvalier Sánchez Arango, Luis Alberto Albán Urbano, Marelén Castillo Torres, Orlando Castillo Advincola y Ana Paola García Soto.

El 26 de agosto de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes comunica a los ponentes que ha decidido acumular los **Proyectos de Acto Legislativo 005 de 2022 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, con el **Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Cámara**, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre y el **Proyecto de Acto Legislativo número 051 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

El 11 de agosto de 2022 se radica solicitud de audiencia pública de los proyectos por parte de la mayoría de los Ponentes.

El 12 de septiembre de 2022 se realiza audiencia pública. Los aspectos principales de las intervenciones se describirán en el punto III.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Los proyectos de acto legislativo acumulados tienen como objeto modificar los artículos 45 y 65 de la Constitución Política en asuntos referentes a garantizar a todos los colombianos el derecho a una alimentación saludable, adecuada y nutricional protegiendo a las personas para que no padezcan hambre y erradicar así la desnutrición en el país. Aunado a lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo manifiesta la necesidad de articular esfuerzos interinstitucionales para erradicar la desnutrición del país, garantizando progresivamente y promoviendo las condiciones necesarias de soberanía alimentaria por parte del Estado.

## III. AUDIENCIA PÚBLICA

En consideración a la audiencia pública llevada a cabo el día 12 de septiembre en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con la participación de sectores interesados en el Proyecto de Acto Legislativo

005 y la dirección de los ponentes coordinadores, se destacan las intervenciones realizadas por el coordinador de la Junta Directiva del Coordinador Nacional Agrario, el señor Noraldo **Díaz Ordóñez**, quien manifiesta la **necesidad del Proyecto de Acto Legislativo ante la crisis social que atraviesa Colombia por los altos niveles de desnutrición, vulnerando el derecho a la vida y dignidad de los ciudadanos, así mismo, destaca que Colombia como país agrario, tiene todo el potencial para asegurar la producción de alimentos y abastecimiento interno amigable con el medio ambiente.**

Por otra parte, la doctora Adriana Fuentes Coordinadora Jurídica de Food First Information and Action Network –FIAN–, destaca que se haya incluido el término de soberanía alimentaria en el articulado propuesto, menciona, además, la crisis alimentaria que atraviesa el país, donde más de la mitad de la población tiene dificultades para acceder a las tres comidas diarias. De igual forma manifiesta que Colombia no cuenta con datos e información actualizada sobre salud nutricional, requiriendo así, que el Estado reglamente la actualización de datos en materia alimentaria y nutricional para adoptar las acciones necesarias con el fin de solucionar este gravamen; menciona además la importancia de elevar el derecho autónomo a la alimentación como rango constitucional, haciendo una comparación con otros países que ya consideran este derecho dentro de su mandato constitucional.

Por su parte, el ciudadano Jorge Enrique Almarino, expresa la necesidad de que el Estado colombiano desde su mandato constitucional proteja a las personas en su alimentación debido a la hambruna anunciada a nivel global, destaca además, que al Estado nuevamente se le adjudique el manejo de la producción de los alimentos y no se deje esta responsabilidad únicamente en los mercados internacionales haciendo énfasis en las importaciones de los productos alimenticios, además cita la importancia de tener en cuenta la adecuación alimentaria en relación con las etnias e interculturalidad que existe en el país, finalmente, sugiere la importancia de desarrollar este proyecto en relación con el enfoque territorial atribuido ya en los programas del Acuerdo de Paz.

En esa misma línea, el doctor Enrique Romero, Subgerente de Corabastos, destaca que esta entidad recoge a 14 centrales de abastos del país, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria en Colombia, así mismo menciona que Corabastos como entidad de economía mixta, es la primera aliada para articular esfuerzos a favor de la Política de Hambre Cero, destaca además, que la cadena alimentaria que ellos efectúan, está constituida por la producción de alimentos nutricionales y con calidad, adelantando acciones de control en los niveles de empaque así como el debido embalaje de estos productos.

De igual manera, el doctor Miguel Gil, en representación de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca, manifestó la importancia del PAL en el entendido de que incluye el concepto de soberanía alimentaria, toda vez que, la Agencia ha generado el encadenamiento de más de 5000 productores para eliminar la intermediación a través de procesos de compra justa, dándole prioridad al productor general; de igual forma, sugiere que al Proyecto de Acto Legislativo se le adicione el reconocimiento al trabajo del campesino en el proceso de comercialización, garantizando para los campesinos un precio justo e ingreso justo, así como mejores insumos y capacidad logística para exportar sus productos.

Por su parte, Liliana Vargas, coordinadora de la Plataforma Colombia de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (DESCA), destaca la preocupación acerca del derecho de alimentación en Colombia agravada por la pandemia del COVID-19, de igual forma, considera que elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación es un paso social, pues más de la mitad de la población colombiana tiene dificultades para alimentarse y más aún si se trata de grupos étnicos. Además, destaca importante crear los bancos de alimentos, pues le da una mirada existencialista; de igual forma, manifiesta que las lógicas de mercado no dan garantía del derecho a la alimentación, y que es importante dejar sentados la disponibilidad, acceso y adecuación cultural en este derecho.

Por otro lado, el Colectivo de Abogados José Albear Restrepo (CAJAR) a través de la doctora Jomary Ortégón, manifestó que coinciden en la necesidad de procurar la garantía del derecho humano a la alimentación, de igual forma, sugiere que se refleje la independencia e integralidad del derecho a la alimentación como un derecho humano, y que este no solo se conciba en lo referente a lo nutricional sino también ligado a otros derechos como el derecho a la vida, la salud, el trabajo para que toda persona viva en condiciones dignas. Así mismo, destaca que la iniciativa legislativa correspondería a las obligaciones enmarcadas en el Pacto de San Salvador, convenio que fue ratificado por el Estado de Colombia. Sugiere, además, que se establezca este derecho con enfoque de género, toda vez que, en Colombia, muchas madres cabeza de hogar también padecen desnutrición.

A su vez, Luz Dary Molina Hernández, en representación de la Asociación de Pequeños Y Medianos Productores de Boyacá (Asoagriboy), enfatizó en la importancia de implementar políticas públicas que permitan avanzar en el reconocimiento de derechos de los campesinos, así como en el uso adecuado de los recursos naturales en la producción de alimentos. De igual forma, resaltó la importancia de erradicar la desnutrición en niños de 0 a 5 años, edad fundamental y determinante en nutrición.

Por otro lado, Angélica María Gutiérrez Daza representante de ANUC Cundinamarca destaca la importancia del trabajo de las Organizaciones campesinas, en especial de las mujeres rurales, y hace referencia a que el PAL no reconoce el aporte que hacen los campesinos frente a la producción alimentaria; a su vez, destaca que la iniciativa legislativa no tiene en cuenta los procesos de comercialización y deja de lado la importancia de los Mercados Campesinos. Así mismo, sugiere no tener en cuenta la articulación de los bancos de alimentos ya que considera que no es la única vía para solucionar los problemas de precariedad en la alimentación.

A su vez, la Coordinadora Campesina de Sumapaz y Cruz Verde a través de la intervención de Diego Rojas, manifiesta la necesidad del Derecho a la Alimentación, ejerciendo un control adecuado sobre quien produce y provee los alimentos en el país; sugiere además que, las localidades transformen y apoyen la producción de sus alimentos para así poder hablar de soberanía alimentaria.

ILSA - Mercados Campesinos, realizó su intervención a través del doctor Belisario Gil Londoño, en donde destaca que es fundamental determinar los conceptos de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria, y plantea la inquietud de determinar si los bancos de alimentos es la única ruta para dar cumplimiento al derecho a la alimentación. Así mismo plantea que, la institucionalidad de las organizaciones no reemplaza a los campesinos, quienes solicitan mayor reconocimiento al aporte alimentario del país.

De igual forma, el señor Sergio Bustos intervino como representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC COLOMBIA– manifestó su preocupación por las alarmantes cifras en relación con el cambio climático que causa el desabastecimiento alimentario; así mismo, manifestó que se deben determinar políticas de acceso a la propiedad de la tierra de manera equitativa entre hombres y mujeres.

Por su parte, Carlos Buitrago Ortiz director Ejecutivo de Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO), destaca que más de 20 millones de personas tienen ingresos per cápita de 354.000 pesos y de acuerdo a un estudio realizado por los Bancos de Alimentos, hace unos meses, en donde querían saber cuánto cuesta alimentar una persona por un mes con los costos actuales de los alimentos, arrojó que la alimentación de una persona cuesta en promedio 423.000 pesos, lo que dicta que por lo menos el 39% de los colombianos no pueden alimentarse de manera saludable. Así mismo, se refirió a la preocupante cifra de desnutrición crónica en niños, en Colombia actualmente hay 500 mil niños con este tipo de desnutrición la cual es una enfermedad irreversible pues estos niños tendrían menos 14% de coeficiente intelectual, 5 años menos de escolaridad y 54% menos ingresos en su vida adulta. Manifiesta que desde los bancos de alimentos ponen a disposición su capacidad técnica para mejorar la nutrición en Colombia.

A su vez, el señor Fabián Pachón, expresa la necesidad en el mejoramiento de la red terciaria, pues, su mal estado dificulta el transporte de la producción de los campesinos. De igual forma, manifiesta que se involucre el Acuerdo de Paz como soporte legal para acompañar el Proyecto de Acto Legislativo.

Finalmente, el señor Óscar Gutiérrez representante de Dignidad Agropecuaria, destaca la necesidad de adicionar al Proyecto de Acto Legislativo las formas de producción de los campesinos, y destaca la importancia de regular los tratados de libre comercio con el fin de que se prioricen los productos de los campesinos. Así mismo destaca la importancia de la soberanía alimentaria, la cual es base para poder hablar de seguridad alimentaria, estos dos conceptos van ligados al derecho de la alimentación.

#### IV. CONSIDERACIONES

El Proyecto de Acto Legislativo pretende que el Estado sea responsable de la obligación de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación. A proteger a los colombianos contra el hambre y la desnutrición. Teniendo en cuenta el enfoque territorial y étnico. Además, quiere garantizar la soberanía, autonomía y la seguridad alimentaria de la población, estos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación, definiendo una estrategia que acompañe a las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, en aras de cerrar las brechas que inciden en su eficiencia, y que al tiempo aborde el fenómeno de la pérdida de estos y se evite un impacto ambiental negativo. De igual forma, estableciendo la obligación de incluir un acápite que desarrolle esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo.

La necesidad de lo planteado en el Proyecto de Acto Legislativo se da por diversas razones. Entre las cuales se destacan las alarmantes y preocupantes cifras que existen en Colombia sobre desnutrición crónica que son fruto del padecimiento de hambre e inseguridad alimentaria. Situación que consecuencia directa del acceso a los alimentos para las poblaciones más vulnerables del país. Así mismo, resulta imperiosa la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta los diversos tratados y convenciones internacionales ratificados por el Estado de Colombia.



En conclusión, con lo establecido en el Proyecto de Acto Legislativo, se daría cumplimiento a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno.

Además, consagrar en la Constitución Política el derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre es apenas el primer paso para que se creen políticas públicas que garanticen la nutrición de los ciudadanos de hoy y de las futuras generaciones. En este sentido el Estado deberá jugar un rol protagónico en las políticas públicas de fomento a la producción agraria, en la lucha contra el desperdicio de comida en todas las fases de producción y en la transferencia tecnológica para aumentar la productividad en el sector alimenticio.

### **Conceptos relevantes para el estudio del derecho a la alimentación**

#### **a) Distinción entre el concepto de seguridad alimentaria con el concepto sobre soberanía alimentaria.**

Pese a ser conceptos que se encuentran intrínsecamente relacionados con el derecho a la alimentación, y que representan escalas de cumplimiento de este, es necesario entrar a distinguir la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria.

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como *“la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”*<sup>1</sup>. Así mismo, la FAO, dando alcance al presente concepto, señalando que existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*<sup>2</sup>. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo número 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que *“Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”*<sup>3</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de la Seguridad Alimentaria ha sido recogido en el Conpes 113 de 2008, el cual plantea varias semejanzas con respecto a la definición propuesta por la FAO. En ese sentido, el mencionado documento de política señala que por Seguridad Alimentaria y Nutricional debe entenderse que es la *“disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su*

*adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*.

En cuanto al concepto sobre Soberanía Alimentaria se tiene que este ha sido adoptado en diversas legislaciones como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO –y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria– el contenido de la acepción de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

Sin embargo, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO<sup>4</sup>, hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado sobre este asunto. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se confiere a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, el reconocimiento del derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios.

La soberanía alimentaria también reconoce que, en razón a que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, se debe regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población<sup>5</sup>.

Adicionalmente, no puede dejarse de lado lo aprobado por unanimidad en el seno del Parlamento Latinoamericano, instancia multilateral de la cual Colombia es parte, quien aprobó en 2012 el documento que tiene por objeto en convertirse en Ley Marco del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, en donde el numeral II del artículo 9° se establece una definición de Soberanía Alimentaria, entendida como:

*“El derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales”*.

Si no fueran suficientes los argumentos anteriormente esgrimidos, no puede dejarse de lado que el concepto de soberanía alimentaria no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es válido traer algunos ejemplos en donde se ha establecido el mismo: Mediante la Ley 1776 de 2016, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En dicha norma, específicamente en el parágrafo 5° del artículo 3° se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

<sup>1</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 12. 20° Periodo de Sesiones. 1999.

<sup>2</sup> FAO, El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo – 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 5

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada. Págs. 5 – 6.

<sup>4</sup> Folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación

<sup>5</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 6.

De igual manera, recientemente la Ley 2046 de 2020, la Ley de Compras Públicas de Alimentos, indicó en su artículo 4º, relativo a las definiciones aplicables, señaló que “[l]os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria”. Además, en el artículo 6º del mencionado instrumento normativo se consagró la obligación del Gobierno nacional de capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria.

Por último, la autonomía alimentaria o mejor las autonomías alimentarias, toda vez que este no es un concepto unívoco, se refieren al “derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante [de] una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras”<sup>6</sup>.

#### **b) Importancia de los conceptos, disponibilidad, accesibilidad y adecuación frente al derecho de alimentación.**

Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: **Disponibilidad, accesibilidad y adecuación.**

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya sea a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como “la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores)”.

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012-2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como “la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos

son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos”.

Por último, el alimento debe ser **adecuado**. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Se contempla también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana.

Otra característica que se tiene en cuenta para determinar si el alimento es adecuado es el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012-2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

#### **2) Necesidad del Proyecto de Acto Legislativo**

##### **a) Cifras importantes en relación con el padecimiento del hambre y desnutrición en Colombia**

Recientemente, la Organización FIAN (*Food First Information and Action Network*) publicó el informe Un País que se Hunde en Hambre, sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia en 2021<sup>7</sup>, allí se expone con detalle la disparidad regional en varios indicadores como lo son: La prevalencia de anemia en la población menor a cinco años, la desnutrición aguda en población menor de cinco años y el retraso en talla en la población menor de cinco años. También se presentan resultados a la luz de los niveles de ingreso y las conclusiones son contundentes: Son aquellas zonas del país más apartadas (algunas con presencia de minorías étnicas) y los estratos más bajos aquellos que sufren con peor rigor la crisis en materia alimentaria que atraviesa el país.

En Colombia, recientemente, el DANE ha empezado a incluir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares a las tres comidas diarias. De acuerdo con la encuesta del DANE con corte mayo de 2022, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el primer trimestre del 2022 solo el 76,7% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, sólo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, es de destacar que en el país, carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Informe de FIAN, Un país que se hunde en el hambre – FIAN Colombia

<sup>8</sup> A pesar de que se cuenta con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) realizada cada cinco años, se considera que el periodo evaluado es muy amplio y, adicionalmente, su interpretación y aplicación en razón del extenso periodo que abarca constituye un de-

<sup>6</sup> Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. 3º Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. FIAN Colombia, 2013.

De igual forma, el informe del Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia, de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), publicado en febrero de 2022; en términos de seguridad alimentaria y nutrición destaca:

1. “7,6 millones de personas con necesidad de seguridad alimentaria y nutrición en los 1.122 municipios en el 2021 y se prevé continúen en 2022;

2. “300 mil niños y niñas menores de cinco años con necesidad de recibir atención en programas de prevención y recuperación de la desnutrición;

3. “Más de 23 mil nacidos vivos a término tienen bajo peso al nacer en 962 municipios”<sup>9</sup>.

Según la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (por su sigla en inglés FAO), en Colombia padecieron hambre al menos 2,4 millones de personas en el trienio 2016-2018 y la baja talla para la edad afecta a medio millón de niños menores de 5 años<sup>10</sup>.

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia, ENSIN 2015<sup>11</sup> es reveladora sobre la precariedad del panorama sobre el acceso a alimentos y el disfrute del derecho a la alimentación por parte de la población colombiana. Los datos revelan que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos, en la medida en que el 54.2% de ellos se encuentran en inseguridad alimentaria.

De igual modo, esta encuesta revela que ocho de cada diez hogares de población indígena y cinco de cada diez del resto de la población se encuentran en inseguridad alimentaria, así como seis de cada diez hogares liderados por mujeres y cuatro de cada diez liderados por hombres tienen este mismo problema.

Con respecto a la población entre 13 y 17 años rango de edad en el que se demanda mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes, sector de la población a la cual se dirige una parte importante de este proyecto legislativo, la ENSIN revela que la desnutrición crónica afecta a uno de cada diez adolescentes, especialmente a los indígenas en un 36,5%, a los más pobres de la población en un 14,9% y a quienes viven en zonas rurales en un 15,7%. Además, se encontró que uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta un exceso de peso derivado del consumo de alimentación que aporta pocos nutrientes.

La inseguridad alimentaria que nuestro país sufrió por cuenta de la pandemia va a tener costos sociales enormes en el futuro. Según JPAL - *Poverty Action Lab*<sup>12</sup>

safío en materia de interpretación para los tomadores de decisión.

<sup>9</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (Febrero de 2022). Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia. Recuperado de: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia\\_hno\\_2022\\_es.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hno_2022_es.pdf)

<sup>10</sup> FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

<sup>11</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud y Universidad Nacional de Colombia. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Bogotá, 2015.

<sup>12</sup> Consultar en: [El Rol de las Transferencias Monetarias](#)

las políticas públicas tendientes a mejorar la situación de nutrición infantil se constituyen como las más costo-efectivas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Esta relación parte del supuesto según el cual una adecuada nutrición en la infancia temprana garantiza un desarrollo cognitivo pleno y la posibilidad de una adultez productiva. Organizaciones como la UNICEF<sup>13</sup> reconocen que la desnutrición en edades tempranas crea rezagos en el desarrollo de los infantes que luego no pueden ser subsanados.

Así las cosas, se evidencia que la realidad alimentaria del país es preocupante, y no adoptar medidas prontas y efectivas perpetuará las desigualdades, ya bastante amplias en nuestro país e impedirá romper los círculos de la pobreza a los que hoy en día, y especialmente después de la pandemia, están condenados miles de niños en el país.

En este contexto, es responsabilidad del Estado crear políticas públicas sólidas y sostenidas en el tiempo para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de todos los colombianos y especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad. La realización plena de este derecho es una herramienta para cumplir los fines y propósitos de un Estado democrático.

#### **b) Instrumentos de derecho internacional**

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo. El goce de estos derechos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición<sup>14</sup>. Estos derechos son universales<sup>15</sup> e

rias Condicionadas en el Desarrollo Infantil en México | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab

<sup>13</sup> Consultar en: [La mala alimentación perjudica la salud de los niños en todo el mundo, advierte UNICEF](#)

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

<sup>15</sup> El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.



inalienables<sup>16</sup>. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>17</sup>.

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto, protección y realización de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que es garantizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales han facultado a los Estados para que estos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares<sup>18</sup>.

El primer instrumento de derecho internacional en el que se hace referencia a la alimentación como un derecho es la **Declaración Universal de Derechos del Hombre** – en adelante DUDH – de 1948, la cual, en su artículo 25, establece que como parte del “(...) derecho a un nivel de vida adecuado que (...) asegure, la salud y el bienestar (...)” toda persona debe tener asegurado, entre otros elementos, “(...) la alimentación (...)”. En esta declaración, la temática se aborda forma general.

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** – en adelante PIDESC – es el instrumento internacional que desarrolla con mayor profundidad este derecho. Su artículo 11 trae dos numerales orientados a plantear las obligaciones

específicas de los Estados respecto al tema. En el primer numeral, en un sentido similar al del artículo 25 de la DUDH, se reconoce la alimentación como parte del “(...) derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (...)”, además de crear el mandato para los Estados de tomar “(...) las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”.

En el segundo numeral, se establece que los Estados parte reconocen, de manera específica, “(...) el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (...)”. A renglón seguido, se establece que se deberán tomar las medidas necesarias para:

a) “Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) “Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

De esta forma, el PIDESC reconoce explícitamente el derecho objeto de este Proyecto de Acto Legislativo, además de crear obligaciones específicas para los Estados, encaminando su labor a materializarlo. Es necesario llamar la atención sobre un punto: El derecho a estar protegido contra el hambre es el único clasificado como fundamental por este Pacto; lo que muestra su relevancia.

El último informe de la Relatora Especial para el derecho a la alimentación Hilal Elver publicado este año, destaca que a pesar del objetivo de “hambre cero” y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas. Al respecto señala que los Estados siguen haciendo caso omiso a los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo el derecho a la alimentación. Indica que hay 170 países que son parte del PIDESC y sin embargo tan sólo 30 países han reconocido expresamente el derecho en la constitución. Añade que los Estados son garantes de derechos y todas las personas son titulares de estos más no receptores pasivos de caridad por lo que es una obligación de los Estados garantizar unas instituciones que posibiliten la exigibilidad del derecho a la alimentación<sup>19</sup>.

Otros instrumentos internacionales consagran el derecho referido a poblaciones específicas. En ese sentido:

- **La Convención sobre los Derechos del Niño** establece en su artículo 24 “(...) el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (...)”, el cual será garantizado por el Estado a través de, entre otras medidas, “(...) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

<sup>16</sup> La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

<sup>17</sup> En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás*”. Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5

<sup>18</sup> Al respecto ver: Artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

<sup>19</sup> Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación 2020. A/HRC/43/44.

- La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** considera como una problemática a resolver “(...) el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación (...)” y establece como una obligación de los Estados parte el asegurar para la mujer “(...) una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (...)”.

- La **Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad**, en términos similares a la DUDH, establece que los Estados parte “(...) reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación (...)”.

De igual forma, hay declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU así como instrumentos de carácter regional que tocan el derecho a la alimentación. Entre estos últimos, resalta, por su relevancia regional, el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”** reconoce en su artículo 12 el derecho a la alimentación, y lo desarrolla en dos numerales:

1. “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

Existen por otra parte diferentes instrumentos de derecho internacional no vinculantes, con los que se ha logrado crear un marco de desarrollo e interpretación de este derecho. Estos son, principalmente, aquellos instrumentos producidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, por sus siglas en inglés –, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por su sigla en inglés CESCR). Vale la pena resaltar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 según la cual “*Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (...)*” (artículo 8°).

Igualmente, la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)* refiere que:

“*Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...)* Los Gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los Gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos”.

Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación y en su Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:

“*Se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios*

*para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2° del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”*<sup>20</sup>.

Esta observación también señaló que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>21</sup>.

En cuanto a las obligaciones de los Estados, en relación con la garantía de este derecho, esta observación destaca la obligación principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho lo “más rápidamente posible” además de comprometerse a adoptar medidas para garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

Como se advierte, además de las normas e instrumentos internacionales que establecen obligaciones y referentes relevantes frente al Estado colombiano en relación con las garantías del derecho a la alimentación, se está en mora de avanzar hacia la constitucionalización de este derecho y de garantizar su carácter fundamental en relación con la población más vulnerable.

### 3) Cambios en el articulado propuesto

Respecto del articulado propuesto por los autores del presente Proyecto de Acto Legislativo acumulado, consideramos pertinente, eliminar la modificación al artículo 45 constitucional planteada en el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022, toda vez que esta disposición establece los derechos a la protección y formación integral de los adolescentes, así como a su participación activa en los órganos públicos y privados en relación con el desarrollo de los jóvenes, disposición constitucional que no tendría relación con el tema de seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación que propone esta iniciativa legislativa, además, la modificación propuesta del artículo 65 constitucional, cobijaría a toda la ciudadanía sin distinción de edad, género, raza, etnia o grupo poblacional.

Por su parte, la modificación al artículo 65 de la Constitución Política abordaría lo relacionado a seguridad y soberanía alimentaria, así como establecer, por mandato constitucional, el derecho a la alimentación saludable, adecuada y nutricional de todos los ciudadanos, adjudicando la responsabilidad del Estado de tomar las medidas necesarias para erradicar el hambre y la desnutrición, mediante la creación de políticas públicas y la inclusión de un acápite especial del Plan Nacional de Desarrollo que ejecute acciones encaminadas a dar cumplimiento a lo expuesto.

Se incluye lo relacionado con las etnias, debido a que se reconoce la existencia de interculturalidad del país, pues, no es lo mismo hablar de nutrición saludable en territorios como la alta Guajira que en el centro del país.

<sup>20</sup> CESCR. Observación General número 12. Documento E/C.12/1999/5

<sup>21</sup> Ibídem. Párr. 4.



## TEXTOS PRESENTADOS INICIALMENTE

PAL 005 DE 2022	PAL 019 DE 2022	PAL 051 DE 2022
	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, <b><u>así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.</u></b></p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p>	

PAL 005 DE 2022	PAL 019 DE 2022	PAL 051 DE 2022
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. <b><u>El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada, a no padecer hambre y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</u></b></p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. <b><u>El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</u></b></p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, <b><u>dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acordes con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></b></p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. <b><u>Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</u></b></p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, <b><u>dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo. La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.</u></b></p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 65. <i>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.</i></b> Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p> <p><b><u>Se garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país. El Estado proporcionará los mecanismos para hacer efectivo este derecho, priorizando los hábitos de consumo local de las personas, en atención a las</u></b></p>

PAL 005 DE 2022	PAL 019 DE 2022	PAL 051 DE 2022
		<p><u>distintas etnias y a la interculturalidad que posee el país.</u></p> <p><u>El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales podrán crear bancos de alimentos o articular con los bancos de alimentos existentes con el fin de evitar la pérdida y desperdicio de alimentos durante todas las etapas de las cadenas de producción, distribución, comercialización y suministro de los mismos, para lograr la disponibilidad oportuna y permanente a la población que lo requiera.</u></p> <p><u>El Gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo. Adicionalmente los Gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales destinarán una partida en sus presupuestos con el fin de contribuir al sostenimiento de los mismos.</u></p> <p><u>Parágrafo Transitorio. Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Gobierno nacional presentará un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle los derechos a la alimentación saludable y adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional.</u></p>

**V. Conflicto de Interés**







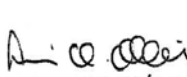


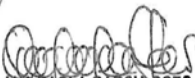
Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**VI. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos Ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2022 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia*” acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022

Cámara, *por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

 OSCAR SANCHEZ LEON Coordinador Ponente	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Coordinador Ponente
 VICTOR ANDRES TOVAR Ponente	 JOSE JAIME USATEGUI Ponente
 ANDRES FELIPE JIMENEZ Ponente	 DUVALIER SANCHEZ ARANGO Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente	 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Ponente	 ANA PAOLA GARCIA SOTO Ponente

**TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 051 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 65. **El Estado garantizará el derecho a la alimentación, nutrición adecuada y a no padecer hambre. Así mismo promoverá condiciones de cumplimiento en los niveles de realización del derecho: Seguridad, autonomías y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico.**

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, **agroecológicas**, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. **El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción, distribución y comercialización nacional de alimentos.**

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, **dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acordes con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.**

**Parágrafo. El Gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará en coordinación con los demás órganos del Estado, con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo.**

**Parágrafo Transitorio. Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Gobierno nacional presentará un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con el derecho a la alimentación saludable, la nutrición adecuada y a no padecer hambre. Este proceso deberá contar con la participación de los grandes, medianos y pequeños productores de alimentos, además de las organizaciones sociales, campesinas y comunitarias que trabajen el tema con presencia en el territorio nacional.**

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

Cordialmente,

  
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Coordinador Ponente

  
EDUARD SARMIENTO HIDALGO  
Coordinador Ponente

  
VICTOR ANDRÉS TOVAR  
Ponente

  
JOSE JAIME USCATEGUI  
Ponente

  
ANDRÉS FÉLIX JIMÉNEZ  
Ponente

  
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Ponente

  
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Ponente

  
MIRELEN CASTILLO TORRES  
Ponente

  
ORLANDO CASTILLO ADVINCULA  
Ponente

  
ANA PAOLA GARCÍA SOTO  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 120 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación.*

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2022

Honorable Representante,

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación*, con base en las siguientes consideraciones.

  
ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
H. Representante por el Chocó

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara fue radicado el día nueve (9) de agosto de 2022 por el honorable Senador *Alejandro Alberto Vega Pérez*, Honorable Senadora *Norma Hurtado Sánchez*, Honorable Senador *Juan Felipe Lemos Uribe* Honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, Honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, Honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, Honorable Representante *Diego Fernando Caicedo Navas*, Honorable Representante *Milene Jarava Díaz*, Honorable Representante *Ana Paola García Soto*, Honorable Representante *Hernando Guida Ponce*,



Honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, Honorable Representante *Dolcey Óscar Torres Romero*, Honorable Representante *Jorge Méndez Hernández*, Honorable Representante *Óscar Hernán Sánchez León*, Honorable Representante *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, Honorable Representante *Ana Rogelia Monsalve Álvarez*, Honorable Representante *Julián David López Tenorio*, Honorable Representante *Camilo Esteban Ávila Morales*, Honorable Representante *Luis David Suárez Chadid*, Honorable Representante *Marelen Castillo Torres*, Honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, Honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, Honorable Representante *Hernando González*.

El día siete (7) de septiembre de 2022 fui designada como ponente de la iniciativa se me designó como ponente de la iniciativa de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación”.

## 2. OBJETO DE LA LEY

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, con la intención de crear la Superintendencia de Educación, la cual, inspeccione, vigile y controle la educación que se brinda a niños, niñas, jóvenes, adolescentes y a todas las personas que reciben este servicio en Colombia.

La inspección, regulación, fiscalización, vigilancia y el control en el sector de la educación es de suma importancia para una sociedad. El cumplimiento de la misión educar, se logra con una adecuada inspección, regulación, fiscalización, vigilancia y control mejoran los procesos, la calidad, las condiciones en las que se realiza, el cumplimiento de la ley y el buen funcionamiento del sistema educativo en el marco de los principios rectores constitucionales y legales. La ausencia de un sistema de inspección, vigilancia y control desgasta el sistema educativo, debido a que su ausencia, genera distorsiones y la toma de decisiones arbitrarias que pueden suceder en cualquier época, tiempo, y lugar. Inspeccionar, Vigilar y Controlar son acciones administrativas esenciales, en la protección del desafío de impartir educación a las nuevas generaciones, razón por la cual, es pilar superior de quienes por Ley y dedicación asumen la tarea de optimizar el sistema educativo del país.

## 3. ANTECEDENTES

Desde hace más de un siglo y hasta antes de la expedición de la Ley General de Educación (115 de 1994), la Inspección, Vigilancia y Control del servicio público educativo estuvo bajo la responsabilidad de los supervisores escolares, quienes llegaban a estos cargos sin participar en un concurso de méritos. En su ejercicio, estos profesionales no eran vigilados, no los regulaba un periodo de prueba y menos aún se les aplicaba una evaluación de desempeño. En general, las funciones del cargo estaban supeditadas a los lineamientos de los secretarios de Educación y los lineamientos de los Planes de Desarrollo Territorial. La ausencia de funciones precisas obedecía a las limitaciones de las políticas públicas en el sector.

### 3.1. Ley General de Educación, y su regulación

En el año 1994, con la expedición de la Ley 115 General de Educación, se dotó al país de un mecanismo para controlar el sistema educativo, con el fin de ponerlo a salvo de las distorsiones u acciones arbitrarias. Una vez sancionada la Ley General de Educación, se logró expedir el Decreto 907 del 23 de mayo de 1996, se establecieron

unas reglas más claras, aunque insuficientes, en materia de Inspección y Vigilancia.

El artículo 2 del Decreto 907, señala el ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público educativo formal y no formal y con las modalidades de atención educativa a poblaciones a que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994, que se preste en instituciones educativas del Estado o en establecimientos educativos fundados por particulares.

La inspección y vigilancia también se ejercerá en lo pertinente, sobre el servicio educativo informal que se ofrezca en desarrollo de los artículos 43 a 45 de la Ley 115 de 1994, sin perjuicio de las competencias que la ley haya asignado a otras autoridades”.

Así mismo, el artículo 3° del Decreto da cuenta del objeto en los siguientes términos:

“La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral”.

Quienes aspiran al cargo deben surtir el proceso de un concurso de méritos y cumplir los requisitos que allí se establecen Capit. 5, arts.: 23 a 27.

En el año 2002, se expide el Decreto 1283 de junio 12 de 2002, norma por medio de la cual se organiza el sistema de Inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media y recoge el espíritu del Decreto 907 de 1996. Es decir, con el Decreto 1283 el Estado fijó las reglas de juego del Sistema Nacional de Inspección y vigilancia en cabeza del presidente de la República quien delegará en el Ministerio de Educación Nacional y, este a su vez, en los entes territoriales.

El sistema de inspección, control y vigilancia en su conjunto produce una controversial condición, pues el presidente tiene las siguientes competencias: a). Definir, diseñar, reglamentar y mantener un Sistema de Información del sector educativo; b) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto en la sociedad; c) Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector educativo en las entidades territoriales; d) Definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación anual del personal docente y directivo docente; e) Aplicar a las entidades territoriales, a las instituciones educativas oficiales y privadas y a los funcionarios vinculados al servicio educativo estatal, cuando encuentre mérito para ello, los correctivos y las sanciones a que se refiere este decreto, previa observancia del debido proceso. f) Adoptar las acciones administrativas necesarias; (Cap. II, Art. 5).

Las competencias del presidente, las funciones del Ministerio de Educación Nacional y de los entes territoriales, por ejemplo, se constituyen en juez y parte lo que propicia menor objetividad. En otros términos, la función supervisora de los servicios educativos en Colombia se ha confiado a las entidades territoriales certificadas, para el caso de los niveles de educación preescolar, básica y media y la educación para el trabajo

y el desarrollo humano; para la educación superior la función se ha ejercido por el Ministerio de Educación Nacional, entidad que expide los lineamientos de la política para el sector y, que a su vez, ejerce la función de supervisar y evaluar la prestación del servicio educativo.

**3.2. Inspección y Vigilancia en la Educación Superior**

En cuanto a la educación superior, sólo hasta el 2014 se promulgo la Ley 1740: “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. La cual tenía como finalidad establecer normas de la inspección y vigilancia en la educación superior de Colombia, que permitieran velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio, debido a que es necesario que, en las instituciones de educación superior, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, para garantizar la autonomía universitaria constitucionalmente establecida”.

El artículo 23 de la misma Ley 1740 dice:

*“ARTÍCULO 23: TRÁMITES PARA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN. Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se cree la Superintendencia de Educación. Las normas que reglamenten la creación y el funcionamiento de la Superintendencia de la educación, quien tendrá la finalidad de garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica, la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio educativo.*

**4. INFORMACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA**

Según los datos reportados por el Ministerio de Educación Nacional, la matrícula privada en Colombia

“es atendida por 11.264 establecimientos educativos, incluidas instituciones educativas que ofrecen al menos un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica, centros educativos y jardines infantiles. Dentro de este número de establecimientos, más del 1 % tiene pendiente la aprobación oficial para su funcionamiento”. (Estadísticas Ministerio de Educación Nacional, 2021).

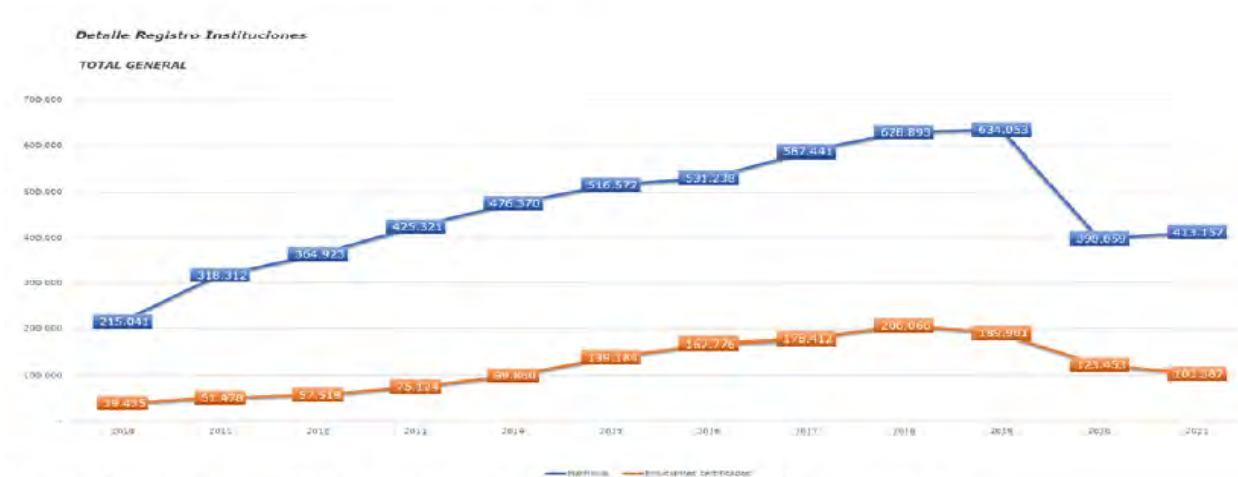
Pese a existir un mandato constitucional, la Ley 715 de 2001 en su artículo 15 consagró la “Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades: 15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales”.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo anterior, la financiación para el reconocimiento de los salarios y prestaciones de ley para los supervisores deja de existir en el rubro de “Prestación del servicio”. Significa esto, que una función tan importante, como es la de la Inspección y Vigilancia, a partir de la Ley 715 de 2001, en el cargo de supervisor quedará, a futuro, sin financiación, siendo que sólo se mantendrá en la nómina de directivos docentes a los actuales supervisores. Lo anterior muestra que no se ejercerá supervisión, vigilancia y control sobre las Instituciones educativas de preescolar básica y media tanto oficiales como no oficiales; Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las cuales son en un alto porcentaje ofrecidas por el sector privado y, desde luego, los parámetros de Calidad quedarán a merced de la voluntad de las Instituciones Educativas ocasionando distorsiones y arbitrarios en el servicio.

El IETH o Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano hace parte del servicio público educativo, y debe ser ofrecido con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, que conduzcan a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Es imperioso incluir el número de Instituciones Educativas Privadas, oficiales en todo el país, para el trabajo y el desarrollo humano.

Total Instituciones Activas ETDH	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente	Porcentaje Calidad Vigente
4.097	657	331	8,08%
Total Programas Activos ETDH	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente	Porcentaje Calidad Vigente
21.306	2.964	1.585	7,44%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional



Crecimiento de las IETDH. Fuente Ministerio de Educación Nacional



La Federación Nacional de Departamentos en un documento de abril de 2022 elaborado, en la página 53 del ítem de educación, mencionó:

*“En 2016, el MEN realizó una encuesta a las entidades territoriales certificadas en educación para conocer el diagnóstico del macroproceso de inspección y vigilancia; según las entidades encuestadas el 65.4% de los secretarios de educación son los responsables de ejercer la inspección y vigilancia en su jurisdicción. otros permiten que la subsecretaría, una dirección, una oficina y otra se encarguen de estas funciones. Sin embargo, el 69% de los encuestados manifestó que no tienen algún tipo de división territorial para ejercer esta función, con lo cual se dificulta la cobertura de toda su jurisdicción para el ejercicio de estas funciones” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

A pesar de que en la Ley 1740 de 2014, se aprobó por parte del legislativo la necesidad de crear la Superintendencia de educación, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-031 de 2017, declaró su inconstitucionalidad al no haber sido dicho artículo, iniciativa del Gobierno nacional; sino por parte del Legislativo, a pesar de contar con el aval del Gobierno nacional, tal cómo se puede observar en algunos de los considerandos de la Corte en la sentencia, la cual, manifiesta:

(...)

*“Sin embargo, desde la discusión y deliberación en comisiones conjuntas, se planteó la necesidad de crear una Superintendencia de Educación. Con tal propósito, en primer lugar, se hizo referencia a la importancia de contar con un organismo técnico y especializado dotado de servidores de altísimo nivel, alejado de cualquier injerencia de los distintos sectores políticos. Y, en segundo lugar, se expuso que la efectividad de las funciones de inspección y vigilancia depende de la existencia de una institución independiente frente al Ministerio, sobre todo cuando el control recae respecto de universidades públicas, en las que dicha cartera hace parte de los órganos de dirección.*

(...)

*Ante esta circunstancia. El debate sobre la creación de la Superintendencia de Educación se retomó en las Plenarias de Cámara y Senado. en dicho orden, en donde se presentó una proposición con el texto que corresponde al actual artículo 23 de la Ley 1740 de 2014, objeto de acusación. Precisamente, en la Cámara de Representantes, en sesión del 15 de diciembre de 2014, fue inicialmente aprobada la citada disposición, en cuyo debate se destacó que se trató de un texto concertado con el Ministerio de Educación Nacional y frente al cual la Ministra de aquel entonces otorgó su aval. Esta misma norma se replicó en el Senado de la República, en sesión del día 16 del mes y año en cita. en el que se decidió acoger el texto que finalmente había sido adoptado en la Cámara de Representantes.*

*Dentro de la explicación que se brinda en ambas cámaras frente al artículo en mención. se destaca que se trata de una disposición de aplicación mediata, por virtud de la cual se otorga un plazo perentorio al*

*Gobierno nacional, sin que se concedan facultades extraordinarias, para que este concurra ante el Congreso de la República mediante la presentación de una iniciativa legislativa, previamente discutida con los distintos actores del sector de la educación, en la que se defina el rol y el alcance de las facultades de la citada Superintendencia, con el fin de que ella asuma las potestades sancionatorias de vigilancia especial que en la actualidad se encuentran a cargo del Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, a juicio de los congresistas, se pretendía superar las dificultades previamente mencionadas respecto de la independencia y especialidad que se requiere en el órgano de control”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El concepto de “autonomía universitaria”, se ha presentado, en el espíritu de algunas comunidades académicas, de diversa forma y, en general, para ciertas Instituciones de Educación Superior su aplicación desconoce los principios de: responsabilidad, autorregulación y privilegio del bien social.

Las formas distorsionadas de entender y aplicar la autonomía, concepto regulador del subsistema, ocasiona desarticulaciones en los fines del servicio afectando, e incluso en el derecho a la educación. A esto se une la multiplicidad de procesos y procedimientos académicos y administrativos en las Instituciones de Educación Superior, (IES) muchas veces sin reglas claras de calidad. Estos dos elementos hacen del ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia un procedimiento muy complejo. Ahora bien, para el logro de los objetivos, el sistema requiere de un talento humano calificado, con continuidad en su gestión y recursos tecnológicos de apoyo asunto que en muchísimos casos no corresponde ya sea por las formas de contratación o bien por las limitaciones en el número de profesionales requeridos para tal función.

Ahora bien, en cuanto al alcance de la autonomía universitaria la Corte Constitucional en la Sentencia C-547 de 1994 precisó:

*“La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta, las universidades tienen el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis de las normas constitucionales que rigen este punto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos”.*



5. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

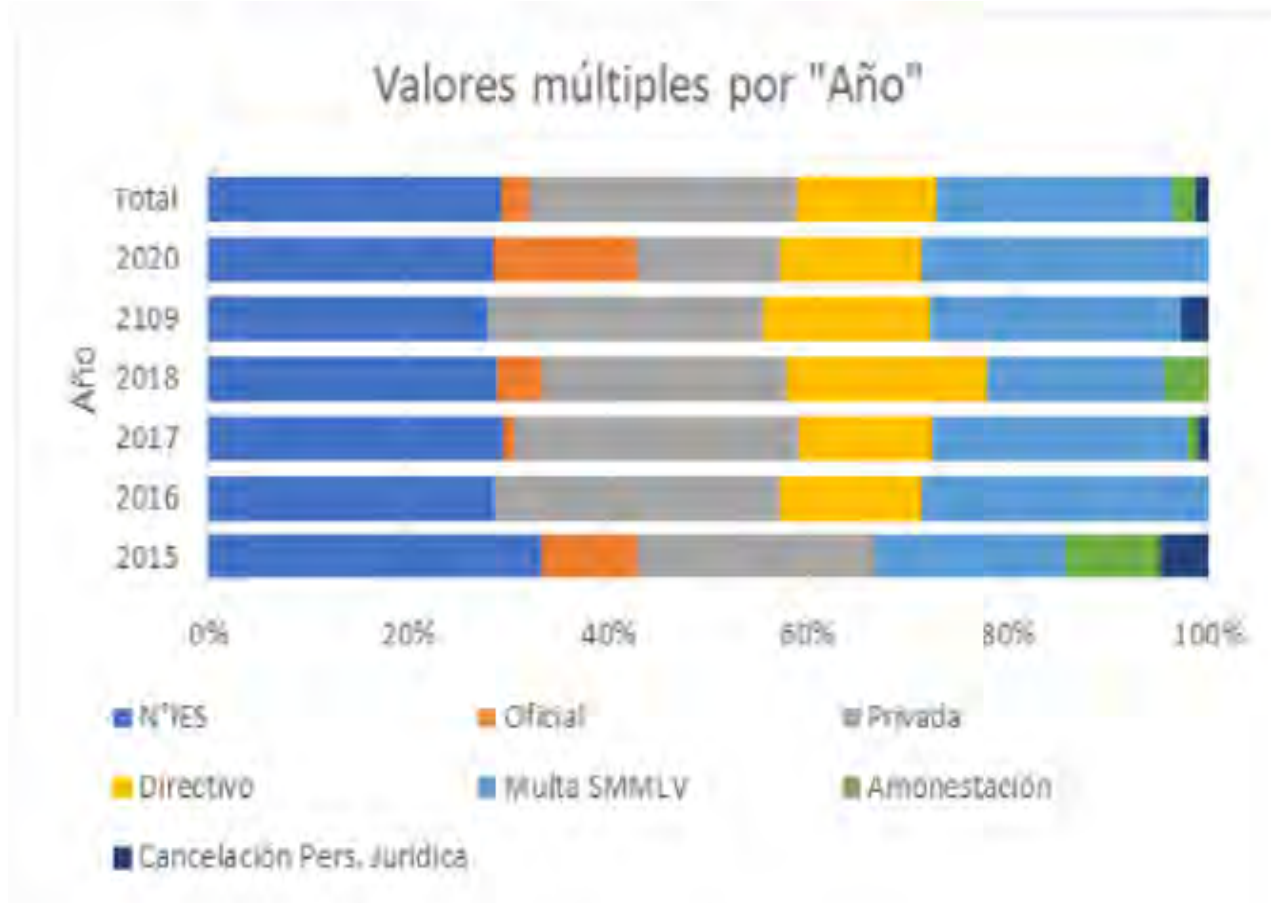
	Oficial	Privada	Total
<b>Universidades</b>	33	53	86
<b>Inst. Univ.</b>	31	102	133
<b>Inst. Tecnológicas</b>	10	37	47
<b>Ins. Técnicas Profesionales</b>	9	21	30
	83	213	296

Número de Instituciones de Educación superior en Colombia –Fuente: Observatorio de Universidad Colombiana. 24 de abril de 2022

La Inspección y Vigilancia en la educación superior (Universidades, Instituciones Universitarias, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales), desde la promulgación de la Constitución de 1991 y antes de la misma, ha sido ejercida por una dependencia del Ministerio de Educación denominada “Subdirección de Inspección y Vigilancia”, que como se aprecia, ni siquiera tiene el alcance de una dirección, lo cual implica serías limitaciones en cuanto a talento humano, ocasionando que la operación en terreno sea bastante limitada o se ejerza a través de personal contratado por la modalidad de “prestación de servicios”.

Diversos doctrinantes han indicado que, el Estado puede y debe intervenir la educación superior en procura de calidad, eficiencia y equidad. “La autonomía es relativa en la medida en que se encuentra articulada, de una parte, a la naturaleza y exigencia de la producción intelectual y, a la dimensión ético social del mismo y de otra, a las implicaciones del servicio público que tiene de forma textual la Constitución Política de 1991 en su artículo 67.

Ese carácter de servicio público significa que si el Estado no interviene podría producirse del mismo una cantidad no óptima ya sea de formación profesional, investigación formativa o básica, y de las labores de extensión. En tal sentido el Estado interviene en procura de la calidad, eficiencia y equidad del servicio que se presta. El fundamento de esta tesis, está en el hecho de considerar la educación como un derecho humano, que tiene una finalidad social en sí mismo, es decir, el desarrollo y crecimiento integral de la persona como miembro de una comunidad y como un todo (artículo 67 C. N.). En razón a ello el Estado, la sociedad y la familia son responsables de este postulado esencial, y de las condiciones en que se presta. Aquí radica la fuerza del interés social que implica el servicio educativo, independiente de la Institución que lo preste. Por estas razones el estado regula y ejerce la suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”.



CONSOLIDADOS SANCIONES MEN IES 2015 - 2020								
Año	N° IES	Privadas	Públicas	Directivo	Multa SMMLV	Amonestación	Cancelación Personería Jurídica	Inhabilidad
2015	7	5	2	0	4	2	1	
2016	6	6		3	6			
2017	29	28	1	13	25	1	1	2
2018	13	11	2	9	8	2		2
2019	10	10		6	9		1	
2020	2	1	1	1	2			
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>61</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

**Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados MEN Sanciones 2015-2020. Noviembre 11 de 2021**

De acuerdo con los datos provenientes del Ministerio de Educación Nacional, en el periodo que va de 2015 al 2020 las Instituciones de Educación superior privadas han sido más sancionadas mientras que las oficiales lo han sido en menor proporción. A nivel de los directivos, el mayor número de sanciones tuvo lugar en el año 2017 con una amonestación y dos inhabilidades. La sanción más recurrente es la de la multa, siendo la de menor frecuencia, la cancelación de las personerías jurídicas. Esta información refleja múltiples problemas entre los cuales puede considerarse el mal uso de la autonomía universitaria la cual se traslada, al manejo de los recursos financieros, la prestación del servicio, la oferta de programas de formación sin los requisitos de ley, entre otros.

## 6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

### - Constitución Política de 1991

“**Artículo 67:** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

### • Ley General de Educación: Ley 115 de febrero 8 de 1994

“**Artículo 8°. La sociedad.** La sociedad es responsable de la educación con la familia y el Estado. Colaborará con este en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social.

La sociedad participará con el fin de:

a) Fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación;

b) Exigir a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades con la educación;

c) Verificar la buena marcha de la educación, especialmente con las autoridades e instituciones responsables de su prestación;

d) Apoyar y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas;

e) Fomentar instituciones de apoyo a la educación, y

f) Hacer efectivo el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

## 7. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

“La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo” Nelson Mandela.

La mejora constante de los servicios en busca del progreso, aprendizaje y perfeccionamiento del servicio en la educación en todos los niveles es uno de los postulados más significativos. No es suficiente la sola cobertura, si la calidad del servicio no es buena, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes enfrentan el desarrollo de la competitividad de un mundo globalizado, que demanda una mejor educación, en la cual, se requiere una entidad efectiva para vigilar, controlar e inspeccionar, la educación que se ofrece y se brinda a las personas. Es necesario cuidar desde el ejemplo y el trabajo comprometido.

La inspección, vigilancia y control del servicio público educativo en los niveles de Preescolar, Básica y Media y la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano se hace por las entidades territoriales certificadas, y la inspección, vigilancia y control del servicio de educación superior lo hace el Ministerio de Educación Nacional con forme a la Ley 1740 de 2014. Es imperioso que el Ministerio de Educación Nacional no sea juez y parte, puesto que, por un lado, es definidor de las políticas de educación y por el otro, es quien realiza el control a las normas que el mismo expide, ambigüedad que lo convierte en una sola institución que administra, dirige planea y controla, lo cual, es inconveniente para prestar un servicio óptimo.

Actualmente Colombia las entidades que hoy ejercen la inspección, vigilancia y control del servicio educativo cuentan con personal y equipos especializados que no permiten controlar toda la extensión territorial del país, ocasionando que la inspección, vigilancia y control que se realiza en las diferentes partes del país no cuente con los recursos ni con los profesionales del mismo nivel.

En la labor de vigilancia juegan un papel esencial los profesores y docentes preparados y motivados, que permitan generar un aumento en el conocimiento formado, a fin de transformar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en personas útiles para la sociedad. En busca de este objetivo los autores del proyecto de Acto Legislativo presentan una estrategia que aporta al desarrollo, y a la calidad de la educación, en la que se tiene en cuenta

la necesidad de elevar el nivel de la calidad educativa, los pasos esenciales para enriquecer los conocimientos académicos, técnicos, y profesionales, y la necesidad de crear la Superintendencia de Educación para vigilar, controlar e inspeccionar a todos los prestadores de este servicio.

Con la responsabilidad de educar cada año a más de trece (13) millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, se hace necesaria una entidad con cualidades, y competencias especialidades, con las cuales, pueda vigilar, controlar e inspeccionar esta tarea. Es indispensable contar con un marco jurídico, claro, preciso y armónico, que permita cumplir, y en el que se establezcan con absoluta claridad y precisión, las competencias, funciones, facultades, responsabilidades, recursos y demás aspectos que se requieren.

Pese a la existencia de toda una normativa que regula la inspección y vigilancia, en el sector educativo, es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, y las Secretarías de Educación deben cumplir, al mismo tiempo, con las funciones de fomento, asesoría y el acompañamiento a las instituciones educativas, lo que ocasiona varias dificultades a la hora de ejercer la vigilancia, inspección y control en la práctica, a saber:

1. Las responsabilidades atribuidas al Ministerio de Educación al ser la autoridad que se encarga de definir las funciones de liderazgo estratégico y de asistencia técnica y a su vez las funciones de vigilancia conllevan a que esta autoridad al mismo tiempo sea juez y parte en la dirección y la supervisión del sistema de educación.

2. Deficiencia de recursos destinados para el ejercicio de supervisión que recae a su vez en la falta de personal para que ejerza las funciones de inspección y vigilancia en relación con el amplio universo de vigilados.

3. En lo que refiere la educación para el trabajo y el desarrollo humano no hay una unidad o una estructura administrativa en las secretarías de educación que ejerza la función.

La educación y su prestación es uno de los elementos que nos hace iguales, el conocimiento no tiene estratos, porque tan educado debe ser un joven de estrato uno (1) como el joven de estrato seis (6), solo se necesita vigilar, controlar e inspeccionar la calidad prestada en la educación, en la cual, el programa que recibe uno u otro estudiante sea de la mejor calidad en todo el país.

Los estudiantes y padres de familia deben contar con una instancia técnica y especializada que los escuche, atienda sus reclamos y haga efectivos sus derechos ante los establecimientos educativos y las entidades territoriales y nacionales. No puede haber quejas o reclamos sin respuesta oportuna. El sector Educativo debe contar con el mejor procedimiento de inspección, vigilancia y control.

## 8. COMPETENCIA DEL CONGRESO

### 8.1. CONSTITUCIONAL

**ARTÍCULO 114.** *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.*

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o

*continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

### 8.2. LEGAL

**LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**ARTÍCULO 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)*

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139.** *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.*

**ARTÍCULO 140.** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

**LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 2°** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).*

### 9. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*



A) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

B) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

C) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este Proyecto podrían presentarse conflictos de interés por parte de aquellos congresistas que por tener familiares dentro de los grados de consanguinidad y afinidad consagrados en la ley que hagan parte de los niveles directivos de las diferentes Instituciones Educativas que podrían obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

## 10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación”.*

Cordialmente,

  
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 H. Representante por el Chocó

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 120 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación.*

El Congreso de la República de Colombia,

## DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; y deberá ser de calidad y con pertinencia.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo, el deporte y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y cinco (5) años, hasta la educación superior.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y garantizar la calidad de la educación desde la primera infancia hasta la superior; el cumplimiento de sus fines, la formación integral, moral, ética, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, control y vigilancia sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas.

La ley determinará la estructura, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 68.** *Los particulares podrán fundar establecimientos educativos.* La ley establecerá las condiciones, requisitos y sus obligaciones para su creación.

La comunidad educativa participará en la dirección y funcionamiento de las instituciones de educación, de manera democrática, participativa y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación para la elección directa de sus representantes.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa, ni discriminada por sus preferencias religiosas.

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 69.** *Se garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior.* Las Instituciones de Educación Superior podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos; las cuales serán supervisadas y vigiladas de conformidad con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las Instituciones de Educación Superior del Estado.

El Estado fortalecerá el desarrollo de las condiciones para la investigación científica en las Instituciones de Educación Superior oficiales.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso y permanencia de todas las personas a la educación superior. Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económica y laboralmente en el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas por los beneficiarios del acceso a la educación superior.

Artículo 4°. Modifíquese el numeral 21 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

8. Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.

9. Sancionar las leyes.

10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya

provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

19. Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173.

20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

21. Ejercer la inspección, vigilancia y control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley.

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

23. Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

27. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.

28. Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo, rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 H. Representante por el Chocó

\*\*\*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2021 CÁMARA

*mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.*

Bogotá, D. C., agosto de 2022.

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 074 de 2021 Cámara, mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.**

Estimado señor presidente.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Plenaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 074 de 2021 Cámara “*Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución*”, conforme la siguiente estructura.

- I. Trámite del proyecto.
- II. Antecedentes de la iniciativa.
- III. Objetivo del proyecto.
- IV. Justificación del proyecto.
- V. Marco normativo constitucional.
- VI. Marco normativo político criminal.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Conflicto de intereses.
- X. Proposición

En consecuencia, se rinde el informe de ponencia a continuación.

- I. Trámite del proyecto.
  - Origen: Cámara de Representantes.

- Autores: Honorables Representantes a la Cámara Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Lazada Vargas y Carlos Germán Navas Talero.

- Fecha de radicación: 21 de julio de 2021
- Publicación en *Gaceta del Congreso* número 950 de 2021
- Ponente para el primer debate: Honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez
- Ponencia para el primer debate en *Gaceta del Congreso* número 1105 de 2021
- Subcomisión compuesta por: Honorables Representantes Edward David Rodríguez Rodríguez, César Augusto Lorduy Maldonado, Gabriel Santos García, Juanita María Goebertus Estrada, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda y Juan Carlos Lozada Vargas.
- Informe de subcomisión publicado en *Gaceta del Congreso* número 1303 de 2021
- Observaciones al informe de la subcomisión publicadas en *Gaceta del Congreso* número 1303 de 2021 suscritas por la Honorable Representante Juanita María Goebertus
- Texto aprobado en Comisión publicado en *Gaceta del Congreso* número 1680 de 2021
- Ponencia para segundo debate en *Gaceta del Congreso* número 1680 de 2021
- Estado actual: Aprobado en Comisión conforme las actas número 14 y 28 de septiembre 14 y noviembre 9 de 2021.

### II. Antecedentes de la Iniciativa.

El presente proyecto se presentó en la legislatura del 2019-2020 surtiendo con éxito los primeros 2 debates en la Cámara de Representantes, aunque por plazos de discusión no alcanzó a ser aprobado en el Senado de la República.

No obstante, el Consejo de Política Criminal mediante concepto número 27.2020 del 30 de diciembre de 2020 emitió con sentido favorable los fines del proyecto de ley y su articulado, resaltando lo siguiente:

“(…)”

*Como se mencionó anteriormente, este proyecto de ley se inspira en la teoría norteamericana denominada “Three strikes and you are out” según la cual el principio de proporcionalidad de la pena debe tener en cuenta la reincidencia, de tal manera que un segundo infractor recibirá una pena del doble de la que recibió la primera vez y a su tercer infracción, la pena sería mucho más severa.*

*A diferencia del modelo norteamericano, la propuesta objeto de estudio parte de un beneficio sustancial en la pena a imponer en caso de una Infracción por estos delitos que irá hasta un sexto de la pena. Este sería el primer strike.*

*Si la persona reincide y comete una conducta que le permita acceder al beneficio nuevamente, esta vez la pena de prisión oscilaría entre una sexta parte y una cuarta parte, finalmente, en caso de que la persona cometa nuevamente la Infracción, se expondrá a la pena que se encuentra establecida en el Código Penal para tales efectos.*

*Debe el Consejo manifestar que, como bien lo señala la exposición de motivos, muchas veces deben ser estudiados proyectos de ley que no tienen en cuenta los parámetros que debe tener nuestra política criminal, y se presentan proyectos que buscan aumentar las penas, crear nuevas conductas delictivas, eliminar subrogados penales y otras reformas de ese corte, sin mayor*



*fundamentación empírica o reflexión profunda sobre el impacto que puede tener la reforma que se plantea.*

*En este caso estamos frente a un Proyecto de Ley que pretende privilegiar un mecanismo de negociación para conseguir el objetivo que persigue: permitir una judicialización y una persecución penal proporcional para las personas que cometan una conducta por primera vez, frente a aquellas personas que son reincidentes.*

(...)

*Después del análisis efectuado al proyecto de Ley 275 de 2020 Senado, el Consejo Superior de Política Criminal considera que la Iniciativa presentada resulta una alternativa interesante como herramienta de política criminal y en tal sentido se pronunciará de manera favorable a esta iniciativa, sin perjuicio de las observaciones que se han podido plantear a lo largo del presente escrito”.*

Dentro del concepto, el Consejo hace una recomendación frente al articulado con el fin de encontrar fórmulas de armonización entre lo que se está creando y las medidas de derecho penal sobre las que está construido el modelo procesal penal colombiano. Así las cosas, en aras de cumplir con lo sugerido por el Consejo y respetar el centro del proyecto que es la protección, reparación y garantía para las víctimas, se adiciona un párrafo en el artículo 4° que mandata al titular de la acción penal, que en todo caso se procure escoger siempre aquel mecanismo que según los hechos beneficien de forma más amplia a la víctima.

### III. Objetivo del proyecto.

Crear dentro del ordenamiento penal y del procedimiento penal un mecanismo de negociación que privilegia el carácter restaurativo de las penas y permitir una judicialización y una persecución penal proporcional para las personas que cometan una conducta por primera vez, frente a aquellas personas que son reincidentes, mediante el establecimiento de límites para la reparación de la víctima en materia penal, cuyo monto máximo de la indemnización podrá ser de hasta 3 veces el valor del daño causado.

### IV. Justificación del proyecto.

El proyecto de ley nace de la necesidad de hacer de la jurisdicción penal un medio retributivo eficaz, esto quiere decir que la sanción debe centrarse por un lado en su cumplimiento completo y efectivo, situación que se contrasta con el modo de operar del proceso penal, ya que debido a los principios de celeridad, colaboración y delación se ha sustituido la eficacia de la pena por diversos subrogados penales que no solo contribuyen a la ineffectividad de la sanción, sino que en delitos de alto impacto ciudadano, terminan por desincentivar la denuncia, bajar los niveles de confianza en la justicia, aumentar la percepción de inseguridad y fallar de plano con el fin disuasivo de la pena, y el segundo componente es garantizar la reparación de la víctima de tal forma que no solo se estimule la denuncia, sino que se genere dentro del sistema penal el reconocimiento de la víctima como eje central, no solo como un mero sujeto procesal descartable.

El proyecto contiene 6 adiciones a la Ley 599 de 2000, Código Penal y se ubican como derivadas del artículo 269 por el cual se determina la reparación como facultad del juez para disminuir las penas señaladas en los capítulos anteriores a este artículo de la mitad a las tres cuartas partes, si antes de dictarse sentencia de primera o única instancia, el responsable restituyere el objeto material del delito o su valor, e indemnizare los perjuicios ocasionados al ofendido o perjudicado; esto, dada la visión principal de la iniciativa, la víctima.

Por lo cual, la aplicación del mecanismo y su éxito dependen por primera vez de las víctimas del hurto calificado y abigeato.

### V. Marco constitucional.

Este proyecto, como se explicará más adelante, se basa en la teoría propia del derecho anglosajón de los tres “strikes” u oportunidades, en el cual, a mayor número de ofensas, mayor el grado de reproche y mayor el grado de sanción.

Se toma como base los artículos 29, 32 y 150 de la Constitución Política, que transcribo así:

*“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones Judiciales y administrativas. Nadie podrá ser Juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante Juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada Juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

*“Artículo 32. El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el Juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de lo aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador”.*

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

- 1. Interpretar reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

(...).”

### VI. Marco normativo político criminal.

Cabe recordar que, el legislador cuenta con libertad de configuración normativa, cuya jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que esta facultad tiene límites.

En ese contexto, puntualizó la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 2016, que: *“el legislador debe emplear el castigo penal (o la amenaza de castigo) para reprimir conductas especialmente lesivas de bienes ius fundamentales y de la dignidad humana; puede hacerlo, en un amplio margen de apreciación para proscribir lo que, en el marco de la deliberación política, considere nocivas para la sociedad; y debe abstenerse de hacerlo frente a conductas de lesividad menor; sin embargo, “(i) al Congreso le está vedada expresamente por el Constituyente la imposición de algunos tipos de penas (artículos 11, 34, 12 C. P.) (i.i), en virtud de los principios de igualdad y dignidad humana, la creación de delitos y sanciones con infracción de lo prohibido de exceso (i.ii), y la consagración de tipos penales que desconozcan los principios del non bis In ídem y de legalidad en alguna de sus manifestaciones (i.iii)”*

Dentro de este mismo marco de configuración, el legislador está en capacidad de crear mecanismos procesales que permitan la aplicación de la ley sustancial. Por otra parte, el derecho penal es la máxima expresión del ius puniendi del Estado, porque a través de este, se castigan aquellas conductas tipificadas que la sociedad estima como sumamente lesivas para la comunidad.

### 1. Finalidad de la pena

Por tanto, la finalidad de la pena conforme los artículos 3° y 4° de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) por los cuales se establecen los principios y las funciones de la pena implican que, la imposición de la pena o medida de seguridad deba responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Por su parte, la pena cumple las funciones de: i) prevención general; ii) retribución justa; iii) prevención especial; iv) reinserción social; y, v) protección al condenado.

Al respecto, la Corte al analizar los fines constitucionales de la pena con especial preferencia a los objetivos de resocialización (función preventiva especial), deduce que la resocialización guarda una íntima relevancia con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, pues la reeducación y la reinserción social del condenado, son el objetivo de los esfuerzos legales e institucionales del Estado.

En resumen, la pena en nuestro sistema jurídico tiene un fin preventivo, representado en el establecimiento legal de la sanción penal, un fin retributivo que se manifiesta con la imposición judicial de la pena y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, a partir de principios humanistas contenidos en la Carta y en los tratados internacionales.

### 2. Componentes de la Política Criminal en el Estado colombiano

Para ello, es clave tener clara la definición sobre Política Criminal en el Estado colombiano que en las mejores palabras la Corte Constitucional, se define como:

*“Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivas para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables”.* (Sentencia C-646 de 2001.)

En consecuencia, lo anterior representa gran incidencia en el proyecto porque aquí se abarcan por lo menos dos de los tres componentes de la política criminal descritos por el tribunal constitucional, estos son, el componente reformativo legal y el componente económico, el cual resulta en este caso por una reparación agravada como requisito para acceder a la reforma punitiva.

Por la misma línea, en el año 2018 el Consejo Superior de Política Criminal expidió unos principios sobre los cuales se debe fundar la política criminal como lo son, entre otros, la proporcionalidad y la coherencia. Es necesario que desde el Consejo Superior de Política Criminal se reconozca cuando existen iniciativas

legislativas que buscan seguir estos principios, con medidas que permiten una racionalización de la pena y mecanismos que pongan a la víctima en el centro del proceso penal buscando su resarcimiento, como lo es este proyecto en concreto.

### 3. Código Penal Colombiano

Dentro de la Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal se plantea un sistema de penas que no contempla expresamente la reincidencia en los comportamientos criminales, tanto así que ni siquiera dentro de las circunstancias de mayor punibilidad relacionadas en el artículo 58 se encuentra relacionada. Esto genera sin duda una desproporcionalidad en la aplicación del Derecho Penal, puesto que los reincidentes tienen establecido el mismo tratamiento que la persona que comete una infracción a la norma penal por primera vez.

Actualmente, la legislación penal comporta mecanismos que permiten a la Fiscalía General de la Nación, en su calidad de titular de la acción penal, llegar a acuerdos con el indiciado en aras de agilizar la justicia, en el marco del principio de oportunidad, dentro de la denominada justicia premial. Esta clase de acuerdos deben ser validados por el Juez de Control de Garantías una vez suscritos entre la Fiscalía General de la Nación y los indiciados.

No obstante, con la modificación del Código Penal Colombiano, ingresado mediante la Ley 906 de 2004, y con sustento constitucional en el Acto legislativo 03 de 2002, no solo nació en Colombia la oralidad para la jurisdicción criminal, sino que además le dio a la víctima derechos sustanciales ya reconocidos dentro de la Ley 599 del 2000 como parte de la responsabilidad civil derivada de la conducta penal, sino que permitió la participación más o menos activa dentro del proceso, con derecho autónomo a representación, y esto se fortaleció de forma importante con la capacidad jurídica de representación propia y dirección del proceso cuando se ejerce la figura del acusador privado.

Sin embargo, se reitera que el código penal aplicable y sus posteriores reformas han intentado ubicar a la víctima en un escenario más favorable para el tratamiento penal, pese a esto, se ha concebido socialmente el derecho penal como el derecho del delincuente y su defensa, perdiéndose la visibilidad de la víctima y su reparación, cobrando mayor relevancia entre los actores judiciales la pena de prisión como retributiva, dejando a la deriva la reparación material y simbólica a la que tienen derecho sin ser esto menos importante que la prisión.

### 4. Víctimas en la justicia penal internacional

Con relación a lo anterior, nos permitimos citar un aparte de un artículo sobre el rol de las víctimas en el sistema penal que, si bien está enfocado a crímenes atroces, resulta impactante la traslación circunstancial a casi cualquier fenómeno criminal:

*“Although criminal justice is typically focused on the role of accused persons, the trend in international criminal justice is increasingly focused on victims’ needs. Describing criminal justice as retributive and deterrent has been viewed as an “outdated and unhelpful caricature, as the goal should be more meaningful participation of victims in the process.”*

(GUADAR, Marie; VARNEY, Howard; ZDUŃCZYK, Katarzyna. *The Role of Victims in Criminal Proceedings*, International Center for Transitional Justice ICTJ. 2017 citando M. Wierda and P. Seils, OHCHR, Rule-of-Law



*Tools for Post-Conflict States: Prosecution Initiatives (2006)*)

Cuya traducción al español, significa que “*aunque la justicia penal normalmente se centra en el papel de las personas acusadas, la tendencia en la justicia penal internacional se centra cada vez más en las necesidades de las víctimas. Describir la justicia penal como retributiva y disuasoria ha sido visto como una “caricatura obsoleta e inútil, ya que el objetivo debería ser una participación más significativa de las víctimas en el proceso”*”.

De manera tal, que es una tendencia mundial el abrirles espacio a las víctimas y darles protagonismo en un mundo cuya concepción de justicia penal las daba por poco relevantes, e iniciar un proceso transformador del sistema penal en el que la posibilidad de reparación y sanación sea un derecho de todas las víctimas y no solo de unas muy seleccionadas en el marco de circunstancias especiales.

### 5. Reparación agravada para la víctima

Con respecto a la viabilidad de la reparación agravada, se parte de la cláusula general de libertad de configuración normativa dada el legislador en el Estado colombiano, la cual tuvo en cuenta que:

a. El Código penal establece como límite a la reparación civil, mil (1000) salarios mínimos, por lo que este límite no se modifica y sigue existiendo tope.

b. La reparación agravada tiene una doble función. Por un lado, contribuye a la sensación de resarcimiento no solo a nivel material, ya que el proyecto, de forma afortunada no limita este factor al plano económico, sino que encapsula la reparación simbólica con medidas de perdón. Pero, además funciona como Incentivo a la denuncia, y contribuye en la confección de la política criminal.

c. La única zona gris que existía a primera lectura era sobre la configuración del enriquecimiento sin justa causa vía aplicación de esta modificación. Pues bien, al respecto hay que mencionar dos cosas.

i. Se trata de una antinomia aparente. El Consejo de Estado, mediante sentencia de Unificación, interpretó las características necesarias para la configuración del enriquecimiento sin justa causa, siendo estos (i) El enriquecimiento de un sujeto (ii) el correlativo empobrecimiento de otro sujeto (iii) Ausencia de causa jurídica que justifique la situación de los dos sujetos.

Para el caso del proyecto, la causa jurídica está dada por disposición de la misma ley, entendiéndose superada la antinomia.

ii. No hay criterio superior de reforma para ser atendido. La causa tal vez más importante para entender como precedente jurídicamente la modificación, es que el código civil o sus figuras no tienen jerarquía constitucional o supra legal para que se entienda como inmodificable vía ordinaria. Sin embargo, como ya se aclaró, no existe tal modificación, ya que se mantiene la figura de enriquecimiento sin justa causa incólume.

### 6. El daño punitivo

Ahora bien, el criterio básico que genera la responsabilidad como concepto jurídico es la existencia de un daño sobre un interés o bien lícito y su subsecuente obligación de repararla, más en el derecho continental se ha desarrollado casi que exclusivamente la noción del daño compensatorio, entendido como aquel que repara únicamente el daño causado y nada más allá de eso.

Aunque esta tesis de daño se da absolutamente en conflictos civiles o derivados de instituciones del derecho civil aun estando en otras jurisdicciones, lo cierto es que es insuficiente cuando de la reparación a una víctima de un delito se trata, pues ya no solo estamos hablando de la estructura general de la responsabilidad, y la intención de dañar o su ausencia, sino de una probada intención ilícita en la rama inquisitiva del derecho, lo que nos ubica en un contexto diferente frente a la reacción del Estado.

En estos casos, no solo se debe buscar compensar a la víctima por los daños causados, sino que la reparación también debe servir como disuasora de la conducta, y la víctima reparada con cargos más extensos a la mera compensación. Por tanto, se trae a colación la definición propia del derecho anglosajón, así:

*“Punitive damages are awarded in addition to actual damages in certain circumstances. Punitive damages are considered punishment and are typically awarded at the court’s discretion when the defendant’s behavior is found to be especially harmful.”* Corte Suprema Federal. Honda Motor Co. v. Oberg (1994)

Cuya traducción, refiere que: “*Los daños punitivos se otorgan además de los daños reales en ciertas circunstancias. Los daños punitivos se consideran un castigo y, por lo general, se otorgan a discreción del tribunal cuando se determina que el comportamiento del acusado es especialmente dañino”*”.

### 7. Selección de los tipos penales a los que se les aplicaría el proyecto

Si bien, este proyecto pretende Introducir dentro de nuestro sistema jurídico penal un nuevo mecanismo de negociación, diferente del existente, por cuanto i) procede solo por cierta clase de delitos e ii) involucra a la víctima dentro de la negociación, llegando al punto de supeditar su otorgamiento al consentimiento de esta; se aclara que, los delitos específicos ingresados en este proyecto de ley fueron escogidos bajo dos parámetros concretamente.

Entre ellos que, no tuviesen una forma más beneficiosa de punibilidad como extinción de la acción por reparación, que fuesen delitos que tuviesen impacto en los ciudadanos y que no fuesen delitos que afectaran en mayor medida el Estado en su conjunto.

En cuanto a los 8 delitos que serían objeto del beneficio, concretados en el artículo 3 del proyecto de Ley, son: *Incapacidad para trabajar o enfermedad menor a 90 días (Art 112 C.P.); Deformidad física transitoria (Art 113 C.P.); Perturbación funcional transitoria de un Órgano o miembro (Art 114 C.P.); Perturbación Psíquica transitoria (Art 115 C.P.); Hurto cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Art 239); Hurto calificado por los numerales 1, 3 y 4, siempre que no se cometiere con violencia sobre las personas (Art 240 C.P.); Abigeato (Art 243 C.P.)*

Esta selección de delitos también corresponde a los que la Policía califica como aquellos que afectan la seguridad ciudadana, y monitorea permanentemente a través del Observatorio del Delito.

Por consiguiente, la escogencia de los delitos en este Proyecto de ley objeto de estudio, responde al principio de favorabilidad para el indiciado y a la gravedad del delito. Se muestran los delitos considerados como más recurrentes y su tratamiento penal, siendo los números las formas de solucionarlo; 5) Querellable, 6) Extinción en el tipo, 7) Rebaja Reparación, 8) Indemnización integral y 9) Mediación:



CONDUCTA PUNIBLE	MIN	MÁX	MIN	MAX	5	6	7	8	9
Lesiones Personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a 60 días	32	90	2.67	7.5					x
Lesiones Personales con deformidad física	32	126	2.67	10.5					x
Lesiones personales con perturbación funcional permanente	32	126	2.67	10.5					X
Lesiones Personales con perturbación psíquica permanente	48	162	2.67	10.5					X
Lesiones personales con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro	96	180	8	15					
<b>Hurto Calificado</b>	<b>60</b>	<b>144</b>	<b>5</b>	<b>12</b>					
<b>Abigeato</b>	<b>60</b>	<b>120</b>	<b>6.67</b>	<b>10</b>					
Abigeato Agravado	80	180	6.67	15					
Abigeato Atenuado	0	0	0	0					x
Hurto							X	X	X
Estafa	32	144	2.67	12	X			X	X
Abuso de confianza	16	72	1.33	6	X			X	X
Abuso de confianza calificado	48	108	4	9				X	X
Daño en bien ajeno	16	90	1.33	7.5	X	X	X	X	X
Daño en bien ajeno agravado					X	X	X	X	X
Injurias por vía de hecho	16	54	1.33	4.5	X	X			X
Microtráfico	12	36	1	3					

### 8. Reincidencia y sus consecuencias

El proyecto contempla la fórmula de las tres oportunidades o tres strikes, común dentro del sistema penal anglosajón y las medidas alternativas sancionatoria del sistema penal chileno que además ofrecen ambos, gran celeridad en los procesos. Esto no es arbitrario, ya que la celeridad en los procesos además de generar confianza entre los administrados, descongestión en los juzgados y alivio en la masiva encarcelación, tiene un efecto jurídico para aquellos sistemas que permiten para la reincidencia criminal agravantes procesales y sustanciales, como el caso de Colombia.

Acertadamente, la Constitución Política ha considerado como reincidente aquella persona que cometa otro delito con una sentencia condenatoria que precede al hecho, lamentablemente debido a la demora judicial, que tiene varios factores causales pero que no son de resorte de este proyecto, han tenido como consecuencia que una persona recurra en el crimen, sin reincidir en el delito. Esto quiere decir que, al no contar con una sentencia condenatoria, no hay forma de juzgarlo como reincidencia.

Por tanto, el mecanismo punitivo propuesto permite que al contar con una sentencia condenatoria rápida se configure la reincidencia de manera ágil y así lograr procesar al victimario como tal.

### VII. Conclusiones

En mérito de lo expuesto, el proyecto de ley objeto de estudio tiene como finalidad incluir un nuevo mecanismo de aceptación de responsabilidad penal para ciertos delitos, acompañado de una aplicación progresiva de las penas de acuerdo con criterios de proporcionalidad, teniendo en cuenta a su vez si se trata de un primer infractor o a una persona que ya haya sido objeto de sanción penal.

Es decir, el objeto de estudio pretende introducir dentro de nuestro sistema jurídico penal un nuevo mecanismo de negociación) diferente del existente, por cuanto i) procede solo por cierta clase de delitos e ii) involucra a la víctima dentro de la negociación, llegando al punto de supeditar su otorgamiento al consentimiento de esta.

Este Proyecto de ley se inspira en la teoría norteamericana denominada “*Three strikes and you are out*” según la cual el principio de proporcionalidad de la pena debe tener en cuenta la reincidencia, de tal manera que un segundo infractor recibirá una pena del doble de la que recibió la primera vez y a su tercer infracción, la pena sería mucho más severa.

A diferencia del modelo norteamericano, la propuesta objeto de estudio parte de un beneficio sustancial en la pena a imponer en caso de una infracción por estos delitos que irá hasta un sexto de la pena. Este sería el primer strike.

Si la persona reincide y comete una conducta que le permita acceder al beneficio nuevamente, esta vez la pena de prisión oscilaría entre una sexta parte y una cuarta parte, finalmente, en caso de que la persona cometa nuevamente la infracción, se expondrá a la pena que se encuentra establecida en el Código Penal para tales efectos.

En conclusión, este es un Proyecto de Ley que pretende privilegiar un mecanismo de negociación para conseguir el objetivo que persigue: permitir una judicialización y una persecución penal proporcional para las personas que cometan una conducta por primera vez, frente a aquellas personas que son reincidentes.

Por otra parte, también resulta pertinente señalar que, a través del presente proyecto se establecen unos límites para la reparación de la víctima en materia penal, puesto que hasta ahora la víctima podía solicitar indemnizaciones que van más allá del daño causado, sin que existiese un límite claro. Con el proyecto, el monto máximo de la indemnización podrá ser de hasta 3 veces el valor del daño causado.

Aunado a lo anterior, es de vital importancia señalar el carácter restaurativo de las penas que se imponen con el beneficio. Se privilegia el resarcimiento del daño sufrido por la víctima a tal punto de que si no existe su aval, no es posible validar la negociación.

El Proyecto también prevé la imposición de sanciones restaurativas frente a la sociedad como colectivo. Finalmente, es necesario señalar que el presente Proyecto de Ley introduce una figura jurídica novedosa para el

sistema penal colombiano: la fianza, mecanismo según el cual el indiciado o imputado puede solicitarle al Juez el pago de una contra prestación económica. Se espera que esta proceda exclusivamente para los delitos que puedan beneficiarse con el mecanismo de negociación y para aquellos delitos que requieren la presentación de una querrela para el inicio de la acción penal.

No obstante, y si bien el Consejo Superior de Política Criminal ve con buenos ojos esta iniciativa, se aclara que los artículos 348 a 354 del Código de Procedimiento Penal establecen los preacuerdos y negociaciones como método de terminación anticipada del proceso penal, el mecanismo planteado en el Proyecto de Ley objeto de estudio es definido como un mecanismo de negociación entre la víctima, la Fiscalía General de la Nación y el agresor, cuya preponderancia recae en el juez para escoger el mecanismo que según los hechos beneficien de forma más amplia a la víctima.

#### VIII. Pliego de modificaciones.

Se propone tal como fue aprobado el texto para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

#### IX. Conflicto de intereses.

Con base a lo previsto en la Ley 2003 de 2019 y sus modificaciones, se considera que no hay lugar a la configuración de conflicto de interés por ser un mecanismo nuevo de negociación.

#### X. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los Honorables Congresistas de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 074 de 2021 Cámara “Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución”.

Atentamente.



**José Jaime Uscátegui Rastrana**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Capitolllo Nacional  
Congreso de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2021 CÁMARA

*mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un Capítulo VII al Título IV. DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CONDUCTA PUNIBLE, del Libro I PARTE GENERAL de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

## CAPÍTULO VII.

### Del Mecanismo de Negociación

Artículo 2°. Adiciónese un artículo 100A a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100A. Mecanismo de negociación.** El mecanismo de negociación consistirá en conceder por aceptación de cargos una pena imponible de prisión correspondiente a máximo una sexta parte de la establecida cuando los requisitos del artículo 100B del presente código concurren.

El mecanismo de negociación procederá cuando el indiciado, en la formulación de imputación, acepte libre, consciente y voluntariamente su responsabilidad sobre los hechos imputados. No obstante, el mecanismo se dará de manera única en dicha audiencia y podrá ser concedido en dos (2) oportunidades de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo 1008 a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

Artículo 1008. Para conceder el mecanismo de negociación deberán concurrir los siguientes requisitos:

1. Que se trate de uno de los siguientes delitos del presente código: Incapacidad para trabajar o enfermedad menor a 90 días (Art 112 C.P.); Deformidad física transitoria (Art 113 C.P.); Perturbación funcional transitoria de un Órgano o miembro (Art 114 C.P.); Perturbación Psíquica transitoria (Art 115 C.P.); Hurto cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Art 239); Hurto calificado por los numerales 1, 3 y 4, siempre que no se cometiere con violencia sobre las personas (Art 240 C.P.); Abigeato (Art 243 C.P.)

2. Se demuestre lugar de domicilio y/o ubicación para garantizar su comparecencia.

3. Que el responsable carezca de antecedentes, salvo que previamente y por única vez, haya sido beneficiado con el mecanismo punitivo para el primer infractor.

4. Garantice la mayor satisfacción de los Intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:

**a) Reparación Integral.** Correspondiente al pago de la mitad y hasta 3 veces el valor del daño material ocasionado por la conducta delictiva, el cual deberá ser entregado en su totalidad a la víctima.

**b) Reparación Simbólica.** Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito, o en audiencia ante el juez de forma oral a no reincidir.

**c) Medidas de cultura y educación ciudadana.** Ejecutando acciones pedagógicas positivas dirigidas a resarcir a la comunidad a discrecionalidad del juez.

Las medidas enunciadas en los literales anteriores deberán concurrir en su totalidad para que proceda el mecanismo de negociación.

Parágrafo 1°. Una vez se materialice la reparación a la víctima, no procederá el ejercicio del Incidente de Reparación Integral.

Parágrafo 2°. El mecanismo descrito en el presente artículo no procederá cuando la víctima sea menor de edad.

Parágrafo 3°. En los casos en que la víctima no comparezca, el juez ordenará hacer efectiva la indemnización por los daños causados.

Parágrafo 4°. No procederá el mecanismo de negociación cuando el procesado haya sido beneficiado en dos oportunidades anteriores, y reincida en la comisión

de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del artículo 100B.

Artículo 4°. *Adiciónese un artículo 100C a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:*

**Artículo 100C. Exclusión de subrogados penales ante el mecanismo de negociación.** No se concederá la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaría como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido beneficiada con el mecanismo de negociación. En consecuencia, la pena deberá ser efectiva y cumplida en prisión sin posibilidad de excarcelación.

La excepción de lo anterior será cuando por circunstancias de protección a la vida, salud, integridad personal y dignidad humana se deba conceder la prisión domiciliaría.

Adicionalmente, el juez impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del presente código.

En todo caso, quienes se acojan al mecanismo de negociación, mientras se encuentren privados de la libertad, deberán estar separadas de los ya sentenciados por los delitos graves o de aquellos que, a juicio del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o quien haga sus veces, generen especiales riesgos de seguridad.

Parágrafo. Para conceder beneficios por colaboración u otros tipos de beneficios a instancias de la Fiscalía, el fiscal del caso deberá ponderar las circunstancias que hagan más favorable la situación a la víctima y sus derechos. lo anterior, no implica la renuncia de la aplicación de dichos beneficios, sino el tratamiento favorable a la víctima como centro del mecanismo para el primer infractor.

Artículo 5°. *Adiciónese un artículo 100D a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:*

**Artículo 100D. De la reincidencia.** Cuando el procesado haya sido beneficiado con el mecanismo de negociación por primera vez, habiendo cumplido los requisitos del artículo 100B, numeral segundo, y reincida en la comisión de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del mismo artículo, este podrá acogerse por una segunda y última vez al mecanismo de negociación; en tal caso la pena de prisión imponible deberá estar entre una sexta parte y una cuarta parte de la establecida por el tipo penal.

Artículo 6°. *Adiciónese un artículo 100E a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:*

**Artículo 100E.** La Fiscalía General de la Nación estará obligada a informar al procesado y en los casos en que sea procedente sobre el mecanismo de negociación de que trata la presente Ley.

El indiciado con la presencia del defensor manifestará la Intención de llegar a un acuerdo de negociación con la víctima del delito. El Fiscal delegado según el caso, dirigirá la negociación y las condiciones de reparación a la víctima. En la negociación se observará lo dispuesto en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).

Una vez acordada la negociación, se levantará un escrito que contenga los términos del acuerdo. En la audiencia de formulación de imputación las partes manifestarán que existe acuerdo de negociación concluida, y finalizada la audiencia ante el Juez de Control de Garantías este remitirá Inmediatamente el proceso al

Juez de Conocimiento, quien hará control de legalidad y proferirá sentencia a los diez (10) días siguientes.

De no existir acuerdo, el mecanismo de negociación no será procedente.

Artículo 7°. *Adiciónese un artículo 319A a la Ley 906 de 2004 el cual quedará así:*

**Artículo 319A. De la Fianza.** Para los delitos contenidos en el numeral primero del artículo 100B del Código Penal y aquellos contenidos en el artículo 74 de la presente Ley, el Juez de control de garantías fijará una fianza de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo los principios de proporcionalidad, racionalidad, gravedad de la conducta punible, y las condiciones económicas del procesado.

La Fianza se consignará a órdenes del despacho Judicial correspondiente, que tendrá a cargo la custodia del dinero hasta el cumplimiento de las obligaciones impuestas.

En caso de incumplimiento, el monto deberá ser utilizado para la reparación de la víctima; si una vez reparada la víctima, y si quedan recursos de la fianza, estos dineros se destinarán al mantenimiento o mejoramiento de Unidades de Reacción Inmediata (URI), Unidades de paso y de establecimientos carcelarios.

Parágrafo. La fianza solo será admitida por una única vez. Cuando la conducta sea reiterativa, la persona reincidente será procesada de acuerdo con lo contenido en el presente capítulo.

Parágrafo 2°. En caso de probarse la incapacidad económica del procesado para cumplir con el pago de la fianza, y con aprobación de la víctima, podrá concederse el beneficio a que haya lugar.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente.



**José Jaime Uscátegui Pastrana**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Capitolio Nacional  
Congreso de la República

\*\*\*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE

### DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2022

Secretario

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Comisión Séptima - Cámara de Representantes

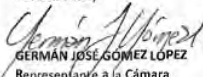
**Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 224**



de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel”.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos, rendir Informe de Ponencia Positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 224 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, por las razones expuestas en el cuerpo de la ponencia, que cuenta con los siguientes apartados:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación del proyecto de ley
4. Texto definitivo aprobado en primer debate
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición
7. Texto propuesto para segundo debate

Cordialmente,  
  
 GERMAN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
 Representante a la Cámara

  
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
 Representante a la Cámara

### 1. Antecedentes del proyecto de ley

El texto está integrado por seis (6) artículos: Artículo 1º - Objeto; artículo 2º - Cambio de la EAS; artículo 3º - Evaluaciones periódicas de desempeño; artículo 4º - Exclusión del derecho preferente; artículo 5º - Evaluaciones de desempeño; artículo 6º - Vigencia.

La iniciativa legislativa fue radicada el 11 de agosto de 2021, por los honorables Representantes: Jhon Arley Murillo Benítez, Carlos Julio Bonilla Soto, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Faber Alberto Muñoz Cerón, Henry Fernando Correal Herrera, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Eloy Chichi Quintero Romero, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Anatolio Hernández Lozano, María Cristina Soto de Gómez, José Luis Correa López, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Jairo Humberto Cristo Correa y Omar de Jesús Restrepo Correa; su texto fue publicado en la Gaceta número 1082 de la misma anualidad.

Posteriormente, fue remitido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes por ser un tema de su competencia, donde la Mesa Directiva procedió a designar como ponentes a los entonces Representantes: Jhon Arley Murillo Benítez y Jorge Alberto Gómez Gallego.

El proyecto de ley fue aprobado en las sesiones semipresenciales del 20 y 26 de octubre de 2021 como consta en las actas número 22 y 23 de la misma anualidad.

Por la no continuidad de los ponentes como Congresistas, para segundo debate se asignaron al Representante Germán José Gómez López (ponente coordinador) y a la Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado (ponente).

### 2. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa busca establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en

todas sus modalidades que sean financiados con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca vinculado y de esta forma garantizar la prestación de un servicio con calidad, constante, pertinente e integral a las niñas y a los niños beneficiarios de los respectivos programas.

### 3. Justificación del proyecto de ley

#### 3.1 Desarrollo Integral en la Primera Infancia

El Desarrollo Integral en la Primera Infancia, es un proceso de transformación complejo, sistémico, sostenible e incluyente. Contribuye a la edificación de la identidad, a la construcción de la autonomía y a la profundización del sentido colectivo y social que define a los sujetos. No sucede de manera creciente, secuencial, acumulativa ni idéntica para todos los niños, las niñas o los adolescentes, sino que es un proceso dinámico, diverso, lo que hace que sea particular, continuo. El desarrollo integral es multidimensional, multideterminado y multidireccional, a razón de que durante el curso de la vida ocurren cambios en lo ético, estético, racional, afectivo, emocional, espiritual-trascendental, político, ambiental, físico-corporal y lúdico<sup>1</sup>.

En ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara de Representantes, se hizo énfasis en que la primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano, pues en ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, las cuales determinarán un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas sensorio-perceptivas y motoras que serán de base de toda una vida<sup>2</sup>.

Así mismo que los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo del ser humano, debido a que las experiencias tempranas perfilan la arquitectura del cerebro y diseñan el futuro comportamiento. En esta etapa, el cerebro experimenta cambios fenomenales: crece, se desarrolla y pasa por periodos sensibles para algunos aprendizajes, por lo que requiere de un entorno con experiencias significativas, estímulos multisensoriales, recursos físicos adecuados, pero, principalmente, necesita de un entorno potenciado por el cuidado, la responsabilidad y el afecto de un adulto comprometido. Es así como, la Primera Infancia marca el periodo más significativo en la formación del individuo, puesto que en ella se estructuran las bases del desarrollo y de la personalidad sobre las cuales las sucesivas etapas se consolidan y se perfeccionan<sup>3</sup>.

De igual forma citan a Gazzaniga y señalan que se ha demostrado que es en la etapa de la primera infancia, en donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva, entre otras<sup>4</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia T-068 de 2011 establece que resulta de esencial importancia *el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, y cita “(...) la etapa del ciclo vital en la que se establecen las*

<sup>1</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2021) Desarrollo Integral. Pág. 12. Recuperado el 17 de septiembre en [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pu6.p\\_cartilla\\_desarrollo\\_integral\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pu6.p_cartilla_desarrollo_integral_v1.pdf).

<sup>2</sup> 1 OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM, Pág. 7. Recuperado de <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/rh/primera-infancia-esp.pdf>.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 8.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano [y que] comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis años de edad. Por ello, son derechos impostergables de estos últimos “(...) la nutrición (...), la protección contra los peligros físicos y la educación inicial (...)”<sup>5</sup>.

Desde la Política de Infancia y Adolescencia 2018-2030 “el desarrollo integral parte de una comprensión holística del ser humano, que como proceso de transformación es complejo, sistémico, sostenible e incluyente. Contribuye a la edificación de la identidad, a la configuración de la autonomía y al afianzamiento del sentido colectivo y social que define a los sujetos”. Se logra con la realización del ser humano y el ejercicio pleno de sus derechos, a partir de las condiciones y estados que se materializan en el transcurso de la vida de las niñas, niños y adolescentes<sup>6</sup>.

*Es así como por ejemplo para que los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) logren un desarrollo integral, deben adelantarse acciones corresponsables, es decir, desde la familia, la sociedad y el Estado. De esta manera, podrán alcanzar sus realizaciones a través de las acciones que a cada uno le corresponde y las articuladas que surjan durante el proceso. Se teje, entonces, una red protectora a partir del reconocimiento del niño, la niña o el adolescente como un sujeto cuyos derechos deben ser garantizados y prevalecer sobre cualquier otro. Las realizaciones*

*pueden definirse como los estados en los que los niños, las niñas y adolescentes, independientemente de sus particularidades, viven y ejercen plenamente sus derechos en cada una de las áreas y momentos de su vida*<sup>7</sup>.

**3.2 Marco Normativo**

**3.2.1 Constitucional**

**Artículo 29.** *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano; comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código; son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.*

*Acá resulta importante mencionar la Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño, la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos.*

**Artículo 44.** *La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.*

**3.2.2 Legal**

<sup>7</sup> Ibíd, página 13.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-068 de 2011. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-068-11.htm>.

<sup>6</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN (S. F.) El desarrollo integral y su importancia en la política educativa. Recuperado el 17 de septiembre en [https://www.colombia-aprende.edu.co/sites/default/files/files\\_public/2021-03/Apuesta%20Desarrollo%20integral.pdf](https://www.colombia-aprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2021-03/Apuesta%20Desarrollo%20integral.pdf).

<b>Ley 27 de 1974</b>	<i>Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados.</i>
<b>Ley 7ª de 1979</b>	<i>Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.</i>
<b>Ley 89 de 1988</b>	<i>“Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones” Incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3%, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar, como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.</i>
<b>Ley 1098 de 2006</b>	<i>“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. Reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.</i>
<b>Ley 1295 de 2009</b>	<i>“Por medio de la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud; otorgándole la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, Ministerio de Educación Nacional, Gobierno departamental, municipal y distrital; así mismo el Gobierno nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda y Educación y la participación del ICBF, expedirán los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.</i>

<b>Ley 1804 de 2016</b>	<i>Por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre; en su artículo 2 “POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE” indica que dicha política, “en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.</i>
-------------------------	---

### 3.2 Formación del talento humano de las modalidades de Atención Integral a la Primera Infancia

Sobre el particular, la ponencia de primer debate establece lo siguiente:

a) *A pesar de que existen herramientas que podrían contribuir para que el desarrollo de la primera infancia sea en un éxito en nuestros niños y niñas, pero en la realidad no se ve tan eficiente como se espera, debido a que, al momento de prestar esta atención, en la política de educación, los que hacen parte de la formación de estos niños y niñas no cuentan con las garantías laborales que le permitan tener una estabilidad laboral que puedan seguir un proceso continuo con sus educandos.*

b) *De los informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontraron como factor de éxito común de todos ellos, el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia; esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado<sup>8</sup>.*

c) *Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia dónde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños ‘hacen’, ‘saben’ y ‘pueden hacer’; esta línea les posibilita escoger la ruta a seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo<sup>9</sup>.*

d) *Para promover y facilitar el desarrollo cognitivo, socioemocional, su salud y estado nutricional a través de los maestros adecuados con calidades excepcionales con la capacidad de facilitar y estimular los aprendizajes con continuidad.*

e) *Entonces que en el proyecto se manifiesta que la problemática radica en el hecho que las entidades públicas que tienen a su cargo programas de primera infancia, al contratar con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), estos a su vez contratan un Talento Humano que inicia el proceso con los niños y niñas de los Hogares Infantiles y CDI, pero en el transcurso de este proceso se puede ver interrumpido debido a la no contratación de la EAS, ya que si este no se le da la continuidad por algún motivo, el talento humano que venía con el proceso*

inicial también es cambiado por la nueva contratación de la EAS; lo que está trayendo consigo que los niños y niñas no puedan tener una atención continua y se cierren procesos educativos, igualmente el docente no puede tener una mayor capacitación y nivel educativo ya que su contratación siempre estará sujeta a la relación contractual de la entidad estatal y la EAS, y nunca por sus calidades como profesional que ya ha creado un vínculo en el proceso con los niños y niñas.

f) *La situación de inestabilidad laboral se pudo ver con el caso del ICBF y el sindicato de trabajadores de las instituciones públicas y privadas dedicadas a la educación y atención a la niñez -Sintrahoincol-, cuando el 14 de julio de 2016, realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en acta:*

... “4. *El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.*

5. *El ICBF garantizará en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento que, por causas justas contempladas en la normatividad laboral vigente, algunos trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados”.*

g) *El acuerdo citado, no ha sido cumplido por parte del ICBF, ya que nunca en el mencionado contrato de aporte se adicionó la cláusula que permitiera la estabilidad laboral a los trabajadores de los Hogares Infantiles, situación que se vio reflejada en el Hogar Infantil Los Ositos de la ciudad de Cali, en el mes de agosto de 2018, en donde después de cambiar a la Junta de Padres por una EAS, esta manifestó su deseo de no dar continuidad al personal de talento humano, desconociendo los procesos que se llevaban con los niños y niñas de primera infancia y las situaciones específicas de muchos trabajadores que se encontraban en estado de embarazo, prepensionables, etc. Situación similar ocurrió en la ciudad de Yumbo, en donde a una trabajadora en estado de embarazo fue despedida bajo el argumento que la nueva EAS, no asumiría la estabilidad laboral de esta madre gestante, desconociéndose de esta manera la protección que esta madre trabajadora.*

h) *Los ponentes le preguntaron al ICBF sobre el incumplimiento del acuerdo, y la entidad señaló, entre otros aspectos que: “cobra relevancia respecto de disponer con el talento humano adecuado, y para ello, se considera como prioridad dar continuidad a los agentes educativos que vienen trabajando, con el propósito de capitalizar su conocimiento y experiencia en los temas de primera infancia, permitiendo seguir avanzando en el mejoramiento de la atención de las niñas y los niños en el territorio nacional”.*

i) *En la actualidad con las Madres o Padres Comunitarios, a través de los lineamientos que expide el*

<sup>8</sup> OEA- Organización de Estados Americanos. Primera Infancia: Una mirada desde la Neurociencia (2010). CEREBRUM.

<sup>9</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Desarrollo infantil y competencias de desarrollo humano.



ICBF (Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la atención a la Primera Infancia) se establecen una serie de requisitos para ser seleccionado como madre o padre comunitario, así como para perder esta calidad; pero no contempla la protección o procedimiento para el talento humano de los HI y CDI, quienes ya como mencionamos en anteriores oportunidades han visto que no se les garantiza una estabilidad laboral y que se priorice el proceso educativo de los niños y las niñas, por el contrario se les incumple los acuerdos previamente firmados con el Sindicato para el caso de los Hogares Infantiles, así las cosas se hace necesario llevar este tema a una reglamentación de orden legal, ya que no ha sido posible que de forma autónoma se realice una protección por las entidades gubernamentales que manejan la atención a la primera infancia en nuestro país.

j) Así mismo, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en educación, Colombia aún no alcanza las cifras promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las pruebas Pisa, las cuales miden el rendimiento académico de estudiantes de 15 años en comprensión de lectura, matemáticas y ciencia. De los 79 países evaluados, Colombia se ubicó en el puesto 58. Expertos en el tema coinciden en que uno de los factores que no le han permitido a Colombia tener mejores resultados en dichas pruebas, es la falta de capacitación de docentes, además de la distribución desigual de los docentes en las escuelas, sobre todo en las zonas rurales en donde hay menos profesores de planta e incluso algunos de ellos no son profesionales.

k) Después de varios meses de trabajo, iniciados en febrero del año 2019, el Gobierno nacional recibió el

informe de recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios, el día 05 de diciembre, el cual busca crear una hoja de ruta para el desarrollo social y educativo del país; dentro de dicho informe, se manifiesta que “la universalización de la atención integral de 0 a 5 años y de la educación secundaria y media con altos niveles de calidad demanda la formación de un número considerable de maestros”; y se propone la creación de un Instituto Superior de Investigación en Educación y Alta Formación de Maestros, con el fin de formar “los nuevos maestros de la niñez”. Con esto se evidencia la necesidad de replantear y fortalecer el sistema de formación docente del país; siendo esencial ofrecer a los profesores mecanismos para que continúen con sus estudios y obtengan así una mejor capacitación, lo cual se logra también con el otorgamiento de estabilidad laboral a los mismos.

l) En informe remitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se señaló que la entidad adelanta procesos de formación y cualificación dirigidos a madres/padres comunitarios, agentes educativos, equipo psicosocial, profesionales de salud y nutrición y coordinadores de Unidades de Servicio (UDS), orientados a enriquecer las prácticas pedagógicas que se adelantan con las niñas y los niños, así como los componentes del servicio.

m) Así mismo, el ICBF manifestó que, del autorreporte de cumplimiento del acuerdo de gestión de los directores regionales del ICBF, relacionado con el seguimiento a los procesos de cualificación como valor técnico agregado, se obtuvo la siguiente información correspondiente a la vigencia 2020:

Departamentos	Inversión reportada por las regionales	No. de personas cualificadas como VTA. en el marco de los contratos de aporte
Amazonas	\$251.051.785	122
Antioquia	\$502.664.060	501
Arauca	\$227.104.991	324
Atlántico	\$4.693.029.287	9187
Bogotá	\$229.382.852	378
Bolívar	\$2.096.928.771	4065
Boyacá	\$773.910.486	823
Caldas	\$465.014.442	655
Caquetá	Valor agregado de cualificación del talento humano 2.0%	577
Casanare	\$515.305.873	357
Cauca	\$64.524.060	1988
Chocó	\$1.327.803.486	3928
Córdoba	\$133.764.754	1245
Guaviare	\$299.784.146	252
Huila	\$761.308.697	878
La Guajira	\$2.579.638.332	3381
Magdalena	\$2.116.709.506	6026
Meta	\$705.120.603	853
Nariño	\$1.951.487.568	2363
Norte de Santander	\$639.766.167	1956
Putumayo	\$35.102.557	156
Quindío	\$343.549.827	547
Risaralda	\$468.788.651	986
San Andrés y Providencia	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con cualificación como VTA.	
Santander	\$829.625.580	3666
Sucre	\$2.357.923.180	2660
Tolima	\$1.088.116.180	2315
Valle del Cauca	\$2.998.386.918	4065
Vaupés	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

De igual forma, agrega información, vigencia por vigencia, de los procesos de formación y cualificación adelantados en cada una de las entidades vinculadas al ICBF:

Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2012-2013:

Entidad Aliada	Nombre del Programa	No. Convenio	Vigencia	Aporte ICBF (Cifras en millones de pesos)
Colsubsidio	Técnico en Atención Integral a la Primera Infancia	1747	2012	2.000
Colsubsidio		3331	2013	11.498
Colsubsidio	Licenciatura en Pedagogía Infantil	1286	2013	188
Uniminuto		1056		59,4
Iberoamericana		1709		145,6
Fundalectura	Diplomado Fiesta a la Lectura	1212	2012	4.244
Mincultura		1269	2013	8.630
Fundalectura				
Fundación Rafael Pombo				
Fundación Carvajal CERLAC				

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2015:

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación Infancia y Desarrollo	Cualificación con UDS y EAS	104	\$6.886.781.485
	Fortalecimiento a la calidad de EAS y UDS	931	
	Taller de cualificación a EAS y UDS	156	
Fundación Carulla	Atención Integral a la Primera Infancia	6	
	Entre relaciones e interacciones se construye educación	2.357	
	Gestión y liderazgo	1	
	Maestros	405	
Fundación Carvajal	Fiesta de la lectura	1.167	
Fundación Círculo Abierto	Diplomado de cualificación en actividades rectoras de la primera infancia	614	
	Diplomado fiesta de la lectura etapa 2	701	
	Programa de cualificación retos y posibilidades de la educación inicial "descentrar la mirada"	494	
Fundación FES	Cualificación de agentes educativos programa cuidarte	2.106	
Fundación para el fomento de la lectura - Fundalectura	Fiesta de la lectura	1.524	
Fundación Rafael Pombo	Fiesta de la lectura	1.140	
Fundación Saldarriaga concha	Implementación de modelos de mejores prácticas para el fortalecimiento en resiliencia y reconciliación para niños y niñas en primera infancia, que promuevan una sociedad para todos	251	
Fundación Universidad del Norte	Diplomado en educación y desarrollo psicoafectivo de la primera infancia	1.510	
Fundación Universitaria Monserrate	Referentes técnicos de la educación inicial	612	
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Referentes técnicos de la educación inicial	783	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

*Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2016:*

Entidad	Nombre del programa	Beneficios	Valor total	No. de contrato/ convenio
Aeioutu- Fundación Carulla	Alianza 2016 fortalecimiento	526	\$10.730.186.936	1297/2016
Aldeas Infantiles SOS Colombia		292		
Fundación Plan		183		
Corporación Infancia y Desarrollo		768		
Corporación Juego y Niñez		261		
Corporación Universitaria Iberoamericana	Especialización en desarrollo integral de la infancia y la adolescencia	50	\$1.859.847.000	921/2016
	Licenciatura en pedagogía infantil	523		
Corporación Universitaria Minuto de Dios	Licenciatura en pedagogía infantil	332	\$863.105.100	989/2016
	Licenciatura en pedagogía infantil	297	\$509.387.450	968/2016
Fundación Carvajal	Técnico en programas saberes	300	\$2.847.241.723	1538/2016
Fundación Universitaria del Norte	Programa en desarrollo psicoafectivo y educación emocional	815	\$2.850.000.000	1031/2016
	Programa de desarrollo psicoafectivo	315		
Fundación Universitaria Monserrate	Programa en desarrollo educación y recuperación psicoafectiva	143	\$1.000.657.400	1007/2016
	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral	904		
Universidad Pedagógica Nacional	Fiesta de la lectura- leer es mi cuento: promoción de lectura y desarrollo de lenguajes y expresiones artísticas.	6521	\$8.795.800.000	1459/2016
Universidad Tecnológica de Pereira - UPT	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial	161	\$473.168.400	994/2016

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

*Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2017:*

Entidad	Nombre del programa	Beneficios	Recursos
Alcaldía Barranquilla	Promoción del desarrollo integral de la primera infancia	1459	n.d.*
Alcaldía de Medellín	Aprendiendo a cuidarme	249	n.d.*
	Aprendiendo a cuidarme 2	188	n.d.*
	Atención inclusiva	56	n.d.*
	Neuroeducación	252	n.d.*
CRUZ ROJA	Gestión del riesgo y primeros auxilios	31	\$32.114.760
EAS	Plan de cualificación EAS	8034	n.d.*



Entidad	Nombre del programa	Beneficios	Recursos
Fundación Carvajal	Estrategias pedagógicas	1213	n.d.*
	Técnicos saberes	700	\$1.216.194.700
Fundación Universitaria Iberoamericana	Licenciatura en pedagogía infantil	435	\$321.847.800
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA	Cualificación convenio interadministrativo	1094	n.d.*
U N I M I N U T O ANTIOQUIA	Licenciatura en pedagogía infantil	269	\$205.027.035
U N I M I N U T O SANTANDER	Licenciatura en pedagogía infantil	148	\$85.478.584
UNIVERSIDAD DEL NORTE	Pisotón	996	\$1.394.400.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Licenciatura en pedagogía infantil	149	\$122.596.902

Corresponden a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano.

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

**Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2018:**

Entidad	Nombre del programa	Beneficios	Recursos
Antioquia 1058	Atención Integral a la Primera Infancia	303	n.d.*
Antioquia 896	Atención Integral a la Primera Infancia	833	n.d.*
Barranquilla	Atención Integral a la Primera Infancia	1416	n.d.*
Corporación Aldeas Infantiles SOS	Fortalecimiento	394	n.d.*
Corporación Juego y Niñez	Fortalecimiento	711	n.d.*
Corporación Universitaria Americana	MAS+	341	\$442.000.000
Cruz Roja Colombiana seccional Cundinamarca y Bogotá	Diplomado de Gestión del riesgo	681	\$673.374.000
Fundación Batuta	Cajita de música	412	\$368.384.180
Fundación Carvajal	Atención Integral a la Primera Infancia	1335	n.d.*
Fundación Las Golondrinas	Fortalecimiento	120	n.d.*
Fundación Mario Cano	Atención a la diversidad	443	\$516.793.600
Fundación plan	Fortalecimiento	258	n.d.*
Fundación Universitaria del Norte	Pisotón		
Fundación Universitaria los Libertadores	Atención a la Diversidad (700 AE)	798	\$859.985.880
Fundación Universitaria Monserrate	Atención a la Diversidad	442	\$528.832.400
	Familia y Desarrollo infantil	880	\$1.039.000.000
Fundalectura	Promoción de la lectura para la primera infancia	987	\$617.117.600
UNIMINUTO	Licenciatura	54	\$31.188.132
Universidad Autónoma de Bucaramanga	Entornos y estilos de vida saludable	1080	\$1.404.390.600
Universidad de Antioquia	Entornos y estilos de vida saludable	837	\$960.000.000
Universidad de los Llanos	MAS+	280	\$420.000.000
Universidad del Atlántico	Entornos y estilos de vida saludable	400	\$512.967.600
Universidad Distrital	MAS+	760	\$965.999.680

Entidad	Nombre del programa	Beneficios	Recursos
Universidad Iberoamericana	Licenciaturas	174	\$128.739.120
	MAS+	183	\$252.000.000
Universidad ICESI	Familia y desarrollo infantil	801	\$988.000.000
	MAS+	520	\$934.202.360
Universidad Nacional	Atención a la diversidad	938	\$1.170.000.000
	Entornos y estilos de vida saludable	506	\$872.000.000
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Atención Integral a la Primera Infancia	1206	n.d*
Universidad Pedagógica Nacional	MAS+ Étnico	228	391.599.900
Universidad Tecnológica de Pereira	Familia y desarrollo infantil	212	\$300.000.000
	MAS+	239	396.000.000

Corresponden a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano.

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2019:

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación	Diplomado modelo de	1082	\$1.728.000.000
Universitaria Americana	acompañamiento pedagógico Mas+		
	Gestión de los riesgos	597	\$1.404.000.000
Corporación Universitaria Iberoamericana	Licenciatura en pedagogía infantil	44	\$825.400.800
	Mas+	80	\$1.930.046.400
Fundación Batuta	Curso cajita de música y juego	435	\$379.931.830
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas+ 2019	1000	\$2.136.472.955
	Propuesta de formación técnico laboral Saberes	101	\$173.742.100
Fundación Plan	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas +	1255	\$2.051.206.250
Fundación Universidad del Norte	Cualificación en desarrollo psicoafectivo y educación emocional desde la primera infancia con énfasis en fortalecimiento familiar	308	\$431.200.000
Fundación Universitaria Monserrate	Diplomado en familia y desarrollo integral	697	\$884.250.240
	Mas +	594	\$1.294.870.050
Fundalectura	Diplomado de promoción de lectura para la primera infancia	680	\$828.082.240
	Mas+	6	\$2.453.958
Grupo Opciones	Curso prevención de violencias y promoción de entornos protectores	1068	\$600.000.000
Universidad Autónoma De Bucaramanga	Diplomado entornos y estilos de vida saludables en la primera infancia	609	\$780.000.000
Universidad De Los Llanos	Modelo de acompañamiento pedagógico situado	460	\$1.024.378.600
Universidad Icesi	Mas+	1085	\$2.510.181.135
Universidad Nacional de Colombia	Diplomado atención a la diversidad	640	\$832.000.000
Universidad	Modelo de acompañamiento	752	\$1.804.800.000



Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Pedagógica Nacional	pedagógico situado Mas+ étnico		
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo acompañamiento situado Mas+	566	1.090.000.000

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

*Tabla que relaciona los procesos de formación y cualificación, vigencia 2020:*

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
ANDAP	Técnico laboral por competencias en docencia en preescolar	90	\$269.055.000
Corporación Universitaria Minuto de Dios – Uniminuto	Licenciatura	134	\$105.152.760
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento situado (Más+)	566	\$299.077.380
	Técnico laboral en la atención integral a la primera infancia	90	\$261.951.750
Fundación Cetem	Técnico en atención integral a la primera infancia	24	\$253.897.650
Fundación Universitaria Los Libertadores	Diplomado en procesos pedagógicos para la primera infancia en: juego, artes, educación ambiental y neurociencia	452	\$88.853.310
	Licenciatura	60	\$149.608.800
	Maestría	77	\$400.866.750
Fundación Universitaria María Cano	Especialización	90	\$331.870.500
Fundación Universitaria Sanitas	Curso de formación en gestión de riesgos de la primera infancia para agentes del ICBF	720	39.375.000
Fundación Universitaria Unimonserate	Licenciatura	124	\$183.556.620
	Maestría	16	\$406.460.340
	Mas+	1143	\$214.593.030



Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Fundetec S.A.S Casanare	Técnico laboral en auxiliar de preescolar	36	\$86.806.500
Instituto Centro de Sistemas S.A.S	Técnico en atención a la primera infancia	56	\$277.143.480
Instituto Politécnico Americano	Técnico laboral por competencias en atención a la primera infancia	30	\$214.650.000
Proyecto Conjunto ICBF/Colgate	Curso Colgate	1269	n.d*
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	685	\$130.803.300
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	363	\$130.803.300
United Way Colombia	Curso habilidades socioemocionales	1010	\$387.800.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo de acompañamiento situado Mas+ institucional	940	\$135.000.000
Universidad de la Sabana	Curso virtual formación en pedagogía y desarrollo infantil en la educación inicial	327	\$39.501.090
Universidad Pedagógica Nacional	Diplomado de promoción de las actividades rectoras	314	\$83.089.980
	Diplomado sobre sentidos y prácticas en la educación inicial	423	\$78.246.180
	Mas étnico y cultural	871	\$273.325.770
Universidad Santo Tomás	Licenciatura	242	\$157.264.380
Ut Coruniamericana Censa	Diplomado gestión de riesgo en primera infancia	596	\$ 1.102.000.000

Corresponden a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano.

*Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.*

En conclusión, las anteriores cifras demuestran que a pesar de que exista una buena destinación de recursos para la capacitación del personal de las modalidades de Atención Integral a la Primera Infancia, no se ha podido determinar mayores beneficios para la prestación del servicio, teniendo en cuenta que, por lo general anualmente, realizan cambio de operador y con ello un cambio del talento humano, lo que no permite:

a) Que el talento humano que se capacita pueda poner todo lo aprendido de forma continua en la prestación del servicio que se le brinda a la primera infancia, el cual debe ir encaminado a garantizar el desarrollo integral del menor.

b) Una prestación del servicio de calidad, ya que el cambio del talento humano puede generar incertidumbres en los niños y niñas y afectar su desarrollo integral.

#### 4. Texto definitivo aprobado en primer debate

#### APROBADO EN LAS SESIONES

#### SEMIPRESENCIALES DEL 20 Y 26 DE OCTUBRE DE 2021, COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, ACTAS NÚMERO 22 Y 23.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

**Artículo 2°.** Cuando en los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención

integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan tenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.

**Artículo 3°.** Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

En el evento en que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio, tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.

**Parágrafo 1°.** La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.

**Parágrafo 2°.** Para los eventos en que se realice cambio de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

**Parágrafo 3°.** En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.

**Parágrafo 4°.** El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.

**Artículo 4°.** Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán

prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.

**Artículo 5°.** *Evaluaciones de desempeño.* Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).

La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:

- Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos
- Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos
- Aceptable: 60 y 69 puntos
- No satisfactorio: entre 1 y 59 puntos.

**Parágrafo 1°.** Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

**Parágrafo 2°.** Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.

**Parágrafo 3°.** Las Entidades Administradoras del Servicio diseñarán un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## 5. Pliego de modificaciones

Analizando el texto aprobado en primer debate se decide realizar algunas modificaciones de forma, con la finalidad de mejorar el articulado de la iniciativa legislativa.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE- COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>	<p><del>Artículo</del> <b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>



<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE- COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Cuando en los programas de atención integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan tenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.</p>	<p><del>Artículo</del> <b>Artículo 2°.</b> Cuando en los programas de atención integral a la Pprimera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan <del>tenido</del> <u>obtenido</u> calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Cuando en los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan obtenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p> <p>Parágrafo 1°. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p>	<p><del>Artículo</del> <b>Artículo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, <u>de</u> seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p> <p>Parágrafo <u>Parágrafo</u> 1°. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, de seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p> <p>Parágrafo 1°. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p>



TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE- COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>Parágrafo 2°.</b> Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.</p>	<p><b>Parágrafo <del>Parágrafo</del> 2°.</b> Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluadao con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo <del>Parágrafo</del> 3°.</b> En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.</p> <p><b>Parágrafo <del>Parágrafo</del> 4°.</b> El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluado con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.</p>	<p><b>Artículo <del>Artículo</del> 4°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.</p>
<p><b>Artículo 5°. Evaluaciones de desempeño.</b> Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).</p>	<p><b>Artículo <del>Artículo</del> 5°. Evaluaciones de desempeño.</b> Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).</p>	<p><b>Artículo 5°. Evaluaciones de desempeño.</b> Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).</p>

<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE- COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>
<p>La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:</p> <p>a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos</p> <p>b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos</p> <p>c. Aceptable: 60 y 69 puntos</p> <p>d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio diseñarán un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.</p>	<p>La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:</p> <p>a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos</p> <p>b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos</p> <p>c. Aceptable: 60 y 69 puntos</p> <p>d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio diseñarán un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.</p>	<p>La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:</p> <p>a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos</p> <p>b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos</p> <p>c. Aceptable: 60 y 69 puntos</p> <p>d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las Entidades Administradoras del Servicio diseñarán un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.</p>
<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><del>Artículo</del> <b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

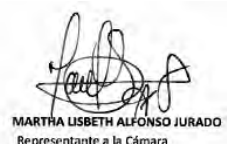
**6. Proposición**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva y solicitar a la Plenaria de Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley número 224 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus*

*modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

Cordialmente,

  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

  
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara

## 7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150 numeral 7 y en acatamiento a lo ordenado por la honorable.

DECRETA:

TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

**Artículo 2°.** Cuando en los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan obtenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.

**Artículo 3°.** Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, de seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.

**Parágrafo 1°.** La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.

**Parágrafo 2°.** Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en

cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluado con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

**Parágrafo 3°.** En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.

**Parágrafo 4°.** El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.

**Artículo 4°.** Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.

**Artículo 5°.** *Evaluaciones de desempeño.* Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3° de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).

La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:

- a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos
- b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos
- c. Aceptable: 60 y 69 puntos
- d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos.

**Parágrafo 1°.** Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

**Parágrafo 2°.** Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.

**Parágrafo 3°.** Las Entidades Administradoras del Servicio diseñarán un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



Cordialmente,



**MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO**  
Representante a la Cámara



**GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ**  
Representante a la Cámara

## TEXTOS DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA  
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 409 DE 2021 CÁMARA, 149 DE  
2021 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.




**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
Coordinador Ponente



**MÓNICA KARINA BOCANEGRA**  
Ponente



**CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN**  
Ponente



**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Ponente

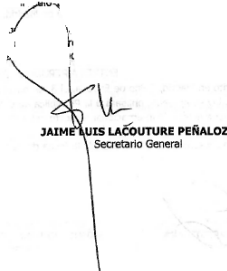
### SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 14 de 2022

En Sesión Plenaria del día 13 de septiembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 409 de 2021 Cámara, 149 de 2021 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015. 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 la Sesión Plenaria Ordinaria número 012 de septiembre 13 de

2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 6 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta número 010.



**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General

## CONTENIDO

Gaceta número 1131 - viernes 23 de septiembre de 2022

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

#### PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de acto legislativo número 005 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de acto legislativo número 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se crea la Superintendencia de Educación.....	11
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto del proyecto de ley número 074 de 2021 Cámara, mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.....	20
Informe de ponencia positiva para segundo debate , texto definitivo y texto propuesto del proyecto de ley número 224 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.....	26

#### TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 409 de 2021 Cámara, 149 de 2021 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015. ....	42
---	----