



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1477

Bogotá, D. C., martes, 17 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 13 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2024 SENADO

por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2024

Doctor

Ariel Fernando Ávila Martínez

Presidente

Comisión Primera Permanente

Senado de la República

REFERENCIA: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo 04/ 2024 Senado

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, del mandato constitucional y lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia del Proyecto de Acto Legislativo 04/ 2024 "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media" para primer debate de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto de acto legislativo
2. Objeto del proyecto de acto legislativo.
3. Contenido y estructura del proyecto de acto legislativo.
4. Marco Jurídico.
5. Justificación y análisis de la iniciativa.
6. Impacto fiscal.
7. Conflicto de interés.
8. Proposición
9. Pliego de Modificaciones.
10. Texto propuesto para Primer Debate.

Atentamente,

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Acto Legislativo 04/2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media".

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de acto legislativo ha sido presentado en dos ocasiones. En el primer periodo legislativo de la legislatura 2022 – 2023 ante la Cámara de Representantes, siendo el PAL 081/22 Cámara. Este PAL se acumuló con el PAL 027/22 y fue aprobado en los dos debates de primera vuelta en Cámara de Representantes. Al hacer tránsito a Senado recibió la numeración de PAL 42/22 Senado, sin embargo, al no completar los debates necesarios en primera vuelta en el Senado de la República se archivó por trámite.

En la legislatura 2023-2024 fue presentado en la Cámara de Representantes. En esta ocasión, le correspondió la radicación 69 de 2023 Cámara. Posteriormente, fue acumulado con el proyecto de acto legislativo 133 de 2023. No obstante, el proyecto de acto legislativo no fue debatido en primer debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto promover la equidad y la justicia social mediante la garantía del derecho a la educación inicial. El derecho a la educación inicial se refiere a que todas/os las niñas y los niños menores de 6 años tengan acceso a oportunidades formales e informales de aprendizaje temprano y de cuidado infantil integral de alta calidad. El periodo de 0 a 6 años es una etapa clave en el desarrollo social, físico, emocional, cognitivo y de lenguaje. Al no garantizar la oferta gratuita y el acceso universal de la educación inicial se afecta la adaptación y la evolución del cerebro y, en consecuencia, las bases de aprendizaje son frágiles; también, profundiza las desigualdades educativas por razones económicas; finalmente, impacta negativamente el rendimiento económico de la inversión en programas educativos para adolescentes y adultos.

También, esta reforma constitucional pretende establecer como obligatoria y gratuita la educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición. Estos niveles son claves porque permiten que niños y niñas que cursan estos niveles obtengan mejores resultados que los niños que no pueden acceder a la educación preescolar. Incluso, los estudiantes que asistieron a preescolar, en comparación con los niños y niñas que no, tuvieron menos probabilidad de sufrir otros problemas sociales como dependencia de la asistencia social, desempleo, pobreza y conducta delictiva (Gorey, 2001).

<p>Igualmente, busca la obligatoriedad y la gratuidad de la educación media. La educación media corresponde a los grados décimo y once en el bachillerato. Estos constituyen una etapa clave para el acceso a diferentes oportunidades como la orientación vocacional, el acceso a educación superior y al trabajo, y la posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características.</p> <p>III. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Acto Legislativo se desarrolla en dos artículos, incluido el artículo de la vigencia (artículo 2).</p> <p>El artículo 1 modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia. Tres cambios se incorporan en el artículo. Primero, se agrega la mención explícita del derecho fundamental a la educación de todas las personas. Segundo, se incorporan las dimensiones del derecho a la educación: <i>asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad</i>, reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Tercero, como objeto principal del PAL, se incluye el deber de garantizar la oferta gratuita y el acceso universal del derecho fundamental a la educación inicial desde el nacimiento y hasta los seis (6). Igualmente, se establece la gratuidad y obligatoriedad de los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y educación media.</p> <p>IV. MARCO JURÍDICO</p> <p>4.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES</p> <p>Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), requisitos que cumple el presente proyecto.</p> <p>Frente a la educación inicial y, particularmente, la obligatoriedad y gratuidad de los niveles prejardín, jardín y transición, los artículos 13 y 44 de Constitución Política de Colombia determinan que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y, también, justifican la garantía del derecho a la educación inicial. El inciso 2 del artículo 44 menciona específicamente que "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". El desarrollo e integral como garantía constitucional, de acuerdo con la Corte Constitucional, se materializa en las dimensiones física, psicológica, afectiva, intelectual y ético (Sentencia T-</p>	<p>510/2003). Dimensiones que se encuentran estrechamente relacionadas con los efectos positivos de la educación inicial y que han sido comprobadas como el fortalecimiento del lenguaje, la alfabetización y las habilidades matemáticas tempranas, así como de las habilidades sociales y emocionales, y en la salud de los niños (Yoshikawa et al 2013). Así, la Corte Constitucional resalta que es impostergable el derecho a la educación inicial (Sentencia T-068 / 2011).</p> <p>El bloque de constitucionalidad, particularmente, los tratados internacionales (Ver Fredman et al, 2022) ratificados por Colombia destacan un objetivo común vinculado con el derecho a la educación inicial al establecer como garantía el pleno desarrollo de la personalidad, los talentos y las habilidades de los niños. El artículo 29 numeral 1, literal a) de la Convención de los Derechos del Niño establece: "Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades". En el mismo sentido, el artículo 13, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala como objeto del derecho a la educación: "el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad (...)".</p> <p>Asimismo, otros tratados internacionales que garantizan derechos de grupos de especial protección constitucional se han referido a la naturaleza de derecho de la educación inicial y a su carácter obligatorio. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer que establece que con el fin de lograr la igualdad de derechos en la educación "deberá asegurarse la enseñanza preescolar". (Art.10 literal a) La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad exige a los Estados "garantizar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida"(Art. 24 literal a).</p> <p>Respecto a la educación media, su reconocimiento como derecho fundamental está sustentado en el artículo 44 de la Constitución y, además, como ha sostenido la Corte Constitucional es un derecho fundamental por su importancia en el goce de otros derechos, como señala el artículo 67 de la Constitución. En sentencia T-428 de 2012, la Corte Constitucional al reconocer que el Estado ha implementado esfuerzos para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de la educación media, incluso para personas mayores de edad, explica que el derecho a la educación media es una garantía de aplicación inmediata y, en consecuencia, frente a la prohibición de regresividad, es una prestación del contenido esencial del derecho a la educación (T-091/2019). De forma específica la Corte Constitucional explicó (T-091/2019):</p> <p>El derecho a la educación es fundamental en los menores de edad en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución. Tal reconocimiento se complementa con la regla del inciso tercero del artículo 67, según la cual "(...) será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y (...) comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica". Esta obligación, en todo caso, no excluye la</p>
<p>educación media como uno de los componentes del derecho fundamental de los menores de edad. (Subrayado fuera de texto)</p> <p>4.2 FUNDAMENTOS LEGALES</p> <p>El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso. Adicionalmente, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.</p> <p>Aunque existen diferentes normas sobre el derecho a la educación inicial, como se observará en el aparte 4.1 es muy baja la cobertura de educación inicial. Primero, la ley 115 de 1994 conocida como ley general de educación, en el artículo 11, define los tres niveles de educación: preescolar, básica y media. El artículo establece que la educación preescolar tendrá mínimo un año, la educación básica nueve años y la educación media dos años. Asimismo, en los artículos 15 a 18 define la estructura de la educación preescolar y en los artículos 27 al 35 la estructura de la educación media.</p> <p>Segundo, el decreto 2247 de 1997 reglamenta la educación preescolar en Colombia, estableciendo que se ofrecerá de los 3 a los 5 años de edad y que comprende tres grados; adicional, estableció en el artículo 3 que "Los establecimientos educativos, estatales y privados que presten el servicio público de educación preescolar, deberán hacerlo, progresivamente, en los tres grados establecidos".</p> <p>Tercero, no obstante la progresividad incluida en el anterior decreto, el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 estableció un importante cambio. Esta norma desarrolló el derecho al desarrollo integral de la primera infancia y reconoció como 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 mismo sentido, la ley 1804 de 2016 "Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", incorpora <i>la educación inicial</i> como un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad (art. 5). A pesar de la obligación legal de la impostergabilidad del derecho contenida en la Ley 1098, el decreto 1411 de 2022, "Por medio del cual se subroga el Capítulo 2 del Título 3, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 y se adiciona la Subsección 4 a este Capítulo, con lo</p>	<p>cuál se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia y se dictan otras disposiciones", limitó su alcance al incluir la progresividad.</p> <p>Finalmente, el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció que para brindar atención integral a la primera infancia, es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cobertura universal con atención integral a la primera infancia. • La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media. (...) <p>De acuerdo a la sentencia C-630 de 2017, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo de Paz es una política de Estado, que implica una obligación de cumplimiento por parte de las instituciones y autoridades públicas</p> <p>4.3 FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES</p> <p>La Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003 reitera la facultad con que cuenta el Congreso de la República para que por iniciativa propia y con el respaldo de 10 congresistas se puedan proponer y tramitar reformas constitucionales.</p> <p>Por otro lado, La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia entre otras las sentencias: T-402/92, T-178/93, T-256/93, T-290/93, T-326/93, T-500/93, T-608/95, T259/96, T787/06, T 1030/06, T389/20, ha tutelado y protegido el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. De forma específica, en la Sentencia T-068 de 2011 se resalta que a que es impostergable el derecho a la educación inicial. De la misma forma, respecto a la educación media, la sentencia T-091 de 2019, argumenta que la obligación del estado consagrada en el artículo 67 no excluye la educación media como uno de los componentes del derecho fundamental de los menores de edad.</p> <p>5. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INICIATIVA</p> <p>La Educación Inicial representa la integración del cuidado y la educación de la primera infancia. El propósito de este Proyecto de Acto Legislativo es evitar que los dos sistemas o ciclos (cuidado-educación) estén divididos. El Estado debe asumir las mismas obligaciones para los servicios educativos y de cuidado para los/as niños/as menores de 3 años que para los/as niños/as entre los 3 a los 6 años. Así, la importancia del nivel de Educación Inicial que corresponde al periodo de 0 a 6 años, se destaca en su influencia en el desarrollo infantil. Tanto la fisiología, como las ciencias de la salud, la sociología, la psicología y la educación han evidenciado la importancia de los primeros años de vida, no solo para el desarrollo de la inteligencia, sino para el adecuado desarrollo cognitivo, psicomotor, moral, sexual y social de las personas, así como el desarrollo del lenguaje. Durante los primeros</p>

años de vida se produce la mayor parte del desarrollo de las células neuronales, y la estructuración de las conexiones nerviosas en el cerebro; este proceso depende de diversos factores tales como: la nutrición y salud; no obstante, también influye en gran medida la calidad de las interacciones con el ambiente y la riqueza y variedad de estímulos disponibles. Esto ha sido evidenciado en investigaciones cuyos resultados demuestran que la mayor parte del desarrollo de la inteligencia en los niños se produce antes de los 7 años de edad (Escobar, 2006). Así, la Educación Inicial constituye un proceso de cuidado y educativo fundamental para el avance pleno del ser humano, por cuanto en esta etapa de la vida se estructuran las bases del desarrollo neuronal, intelectual y de personalidad y se suceden las adquisiciones cognitivas más importantes. Por esta razón en esta etapa de la vida la educación debe ser formativa y no solo de cuidado y custodia.

La educación infantil está compuesta por dos niveles. El primero comprende el nacimiento hasta cumplir 3 años. El segundo, comprende la educación preescolar desde los tres años hasta los 6 años, e incluye prejardín, jardín y transición. Este nivel se caracteriza por un enfoque pedagógico más centrado en el aprendizaje, pero sin descuidar el cuidado y la crianza. La obligatoriedad de todos los niveles de preescolar se justifica en:

"La interacción con pares y educadores, a través de la cual los niños mejoran su uso del lenguaje y sus habilidades sociales, comienzan a desarrollar habilidades lógicas y de razonamiento, y a estructurar sus procesos de pensamiento. También se les presentan conceptos alfabéticos y matemáticos y se les anima a explorar el mundo y el entorno que los rodean". (UNESCO, 2021)

Además, la Comisión de las Comunidades Europeas en 1995 afirmó: "se observa que los alumnos que disfrutan de una eficiente educación preescolar superan en promedio mejor su escolaridad que los demás, siguen estudios más largos y parecen insertarse más favorablemente". Con estos señalamientos, se puede afirmar que el beneficio de la atención educativa en los primeros años de vida para el desarrollo del país se deriva en que esta educación, no solo tiene efectos positivos individuales y a corto plazo, sino que además, tiene efectos sociales y económicos a lo largo de la vida.

Asimismo, las regiones con el mayor crecimiento en la matrícula preescolar entre 1999 y 2012 fueron aquellos países con educación preescolar obligatoria, sobre todo en Europa Central y Oriental y América Latina (UNESCO, 2021). También la implementación de la educación escolar obligatoria ha tenido efectos positivos en América Latina en la democratización de las oportunidades de aprendizaje. La educación preescolar obligatoria solo puede reducir las desigualdades sociales en el logro educativo cuando es obligatoria durante más de un año antes de ingresar a la escuela formal o cuando se garantiza la universalización de la educación

preescolar en los años anteriores (Ancheta Arrabal, 2018). Como lo demuestra la investigación "Compulsory preschool in Latin America: Comparative Evolution and Future Challenges", Uruguay tiene el más alto puntaje en ciencias de los países estudiados y es uno de los más altos de la OCDE, debido a que este país reconoce la obligatoriedad de la educación para niñas de cuatro y cinco años (Ley 18437) y tiene la mayor asistencia a preescolar en la región.

Igualmente, las relaciones entre Educación Inicial, empleo y productividad económica, así como los estudios costo-beneficio en este ámbito, tienden a mostrar una rentabilidad potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia (Myers, 2000). Asimismo, las desigualdades económicas y sociales presentes en el seno de nuestras sociedades se ven sostenidas y reforzadas por las existentes en las condiciones de vida de los niños durante las primeras etapas del desarrollo. Como en una espiral sin fin, los niños más desfavorecidos cultural y económicamente ven limitado su desarrollo mental y su preparación para la escolaridad, quedando rezagados respecto de los que tienen mayores posibilidades y siendo relegados a peores condiciones de vida como adulto (Egido, 2000). Así, los niños que no han cursado estudios de preescolar antes de ingresar a la escuela primaria, obtienen los puntajes más bajos en ciencia, lenguaje y matemáticas, en las pruebas Saber 3°, 5° y 9° que aquellos que si han asistido 3 años a este tipo de educación.

Cerca del 20% de los estudiantes pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos (1 y 2) y el 23% de los que asisten a colegios oficiales rurales, no asiste a preescolar antes de ingresar a la escuela primaria. Estos niños tienen los puntajes más bajos en las áreas de ciencias (280,4), lenguaje (281,9) y matemáticas (271,2) en comparación, con los estudiantes que a nivel nacional realizan 1, 2 o 3 años de preescolar. Así, el estudio ratifica la importancia de la atención a la primera infancia. Es así como el estudio denominado CESAC demuestra la importancia de la educación preescolar para mejorar el desempeño escolar de los estudiantes (Vanguardia, 2014).

La Misión de Sabios, un grupo de 47 expertos nacionales e internacionales, quienes realizaron mesas temáticas durante el año 2019 y su objetivo era aportar a la construcción e implementación de la política pública de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como a las estrategias que debe construir Colombia a largo plazo, para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible, resaltó la importancia de la educación inicial, indicando que:

"La mejor inversión en educación es empezar la escuela tan temprano como sea posible, de cierta manera en preescolar pero también en edades más tempranas, quizás entre 1 y 3 años. Esto debido a que los primeros años son un período donde el cerebro es máximamente plástico y

moldeable, y existe evidencia que dice que el cerebro aprende más en etapas muy tempranas".

Asimismo, se indica que la edad en la que se presenta mayor densidad sináptica en el cerebro es a los dos años como se presenta en la figura :



Figura 1. Formación y poda sináptica en el desarrollo del cerebro humano.

Adicionalmente, la Misión de Sabios resalta también como fuente de desigualdad la posibilidad de acceder a educación inicial, teniendo en cuenta que la educación formativa en los niveles prejardín, jardín y transición en primera infancia se imparte principalmente en instituciones privadas a la que pueden acceder especialmente las familias con mayores recursos sumado a la facilidad de acceso a nutrición, ambientes sanos y demás factores que determinan un desarrollo integral de la primera infancia. Es así como la Misión Internacional de sabios referente a educación preescolar plantea las siguientes propuestas:

- El Ministerio de Educación tendría que incluir en la educación preescolar con atención integral los niños y niñas desde los tres años, solicitando para ello presupuesto en la reforma que actualmente está haciéndose en el Plan General de Participaciones, e ICBF, garantizar, a través de los centros de investigación, educación y desarrollo locales, como espacios de articulación de las iniciativas de región en múltiples modalidades, la educación con atención integral de 0 a 3 años, según las estrategias intersectoriales.
- La Plataforma para la Evaluación y el Escalamiento de Programas (PEEP), que la Misión de Sabios propone crear, también apoyará las pruebas piloto de otros campos educativos, como intervenciones en la primera infancia, los programas preescolares y la capacitación para maestros, autoridades escolares y familias. Al igual que con los programas para comunidades escolares y capacitación de maestros, la plataforma financiará iniciativas para el desarrollo de habilidades socioemocionales que involucren

asociaciones público-privadas, se contextualicen localmente y se evalúen de forma independiente.

Finalmente, la Misión propone como fuente de financiación para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, a un 25%, y que buena parte de estos nuevos recursos se dedique a financiar, con urgencia la educación formativa universal en esta etapa.

5.1 Cifras en Colombia de Inasistencia y Cobertura en Primera Infancia

El Departamento Nacional de Planeación DNP, a través de su documento Visión Colombia 2019 diagnostica que los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o educación formal, lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45 %) y a guarderías o preescolares del sector privado (26 %). Teniendo en cuenta la importancia, que tiene en el desarrollo del menor, la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3 %) solo ofrezca servicios asistenciales, dejando a un lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento para niveles superiores.

Estas cifras se articulan por las presentadas por el exrector de la Universidad Nacional Moisés Wasserman en su libro La Educación en Colombia en el cual además de resaltar la importancia de la educación en la primera infancia y que la misma no sea solo de cuidado sino también formativa, también establece que Para el 2014 recibían atención integral en la primera infancia más de un millón de niños y en el año 2018 se llegó a 1'360.000 infantes lo que corresponde a una cobertura del 28%, aclarando que es en general sin identificar de ese porcentaje cuantos además del cuidado reciben educación formativa. Por otro lado establece que a 2019 el 75% de los infantes de 0 a 5 años no reciben servicios educativos del Estado; esta situación se presentaba justo antes de la pandemia, periodo en el cual se hizo mucho más crítico la prestación de los servicios por lo cual se estima que ese porcentaje aumentó (Wasserman, 2021).

Asimismo, de acuerdo a información reportada por el Ministerio de Educación Nacional, la población de primera infancia para el año 2022 es:

Grupo Edad	de Hombres	Mujeres	Total
0	393.917	376.334	770.251
1	394.689	377.716	772.405

2	397.304	380.631	777.935
3	401.919	385.512	787.431
4	406.107	389.679	795.786
5	406.239	389.574	795.813
Total general	2.400.175	2.299.446	4.699.621

El Ministerio de Educación indica que en articulación con el ICBF se brinda la atención integral de primera infancia (educación inicial, tradicional y la educación preescolar). En conjunto, la cobertura es de 2'250.922 que corresponde al 47,9% de la población de 0 a 6 años, pero la mayor proporción de esta cobertura corresponde al ICBF y una menor proporción a la educación formativa en preescolar. Asimismo, la cobertura que se brinda a la primera infancia solo el 37,7% corresponde a educación formativa de preescolar. Si se determina con base en el SIMAT reportado por el MEN, la cobertura de atención preescolar para niños y niñas entre 3 y 5 años es de un total de 2'379.030 o de tan solo 38,3%. En la siguiente tabla se relaciona la cobertura que corresponde para cada grado y de acuerdo a la edad tipo de institución que brinda la atención:

GRADOS	OFICIAL	NO OFICIAL (OFERTA PRIVADA)	TOTAL	Cobertura para grupo de edad	% de cobertura brindada por institución oficial	% de cobertura brindada por institución privada
Prejardín	12.258	56.647	68.905	8,8%	18%	82%
Jardín	28.312	94.126	122.438	15,39%	23%	77%
Transición	571.023	150.072	721.095	90,6%	79%	11%
TOTAL PREESCOLAR	611.593	300.845	912.438	38,3%	67%	33%

Como se evidencia la cobertura de grado transición es superior al 90% por ser obligatoria, mientras que para prejardín y jardín la cobertura es de apenas del 8.8% y 15 %,respectivamente. **En consecuencia, es necesario establecer la garantía de la cobertura universal de los 3 niveles de educación preescolar.** Asimismo, para prejardín la cobertura brindada por instituciones oficiales solo está alrededor del 20% mientras que transición llega a cerca del 80% **demostrando la gran brecha que existe para acceder a los grados de prejardín y Jardín** que se cubre principalmente por instituciones privadas a las cuales pueden acceder las familias con mayor ingreso de recursos.

En las cifras publicadas por el Ministerio de Educación en el portal datos abiertos de las estadísticas de educación preescolar, básica y media por departamento, se encuentra que para educación preescolar se reporta cobertura únicamente del grado transición, situación que no permite obtener con claridad cual es la cobertura de educación formativa para los tres grados de preescolar. Si bien para el año 2019 el ICBF reportó cobertura de 30% de atención integral en primera infancia, esta atención corresponde principalmente al cuidado.

A continuación se presenta el promedio de la cobertura neta por nivel educativo para 2020:

Preescolar: 61%
 Primaria: 86,1%
 Secundaria: 72,9%
 Media:41%

Como se observa, la tasa de cobertura más alta corresponde a primaria y secundaria (hasta grado noveno), que hace parte de la educación básica la cual constitucional y legalmente es obligatoria. Sin embargo, la cobertura en transición y educación media no es considerable. De allí, la necesidad que dentro de las estrategias para poder ampliar cobertura en educación tanto en nivel preescolar como en nivel de educación media, se establezca como obligatoria la educación inicial y media en rango constitucional y legal.

5.2 Políticas Públicas

El Plan decenal de Educación es la política pública que marca el norte de Colombia en Educación cada 10 años. Esta se construye en cumplimiento al artículo 72 de la ley 115 de 1994. Si bien en la ley se establece que en este plan se deben incluir las acciones para cumplir los mandatos legales y constitucionales respecto a educación, desafortunadamente no se establece la obligatoriedad de los lineamientos que se establezcan en ese plan. El Plan decenal de educación que actualmente está vigente en el país es el plan decenal 2016 – 2026 que para el tema específico de educación inicial se encuentra los siguientes lineamientos:

1. Que **la Educación Inicial sea reglamentada e implementada de acuerdo con lo definido en la Ley 1804 de 2016 para alcanzar el desarrollo integral de los niños.**

2. Que se **universalice la trayectoria obligatoria completa**, pertinente y articulada hasta el nivel terciario.

3. Que se garantice la oportunidad de acceso y permanencia para las diversas modalidades de formación postsecundaria, otorgando especial énfasis a la innovación, la investigación, la ciencia y el desarrollo.

4. Que se impulse la consolidación de las comunidades educativas en el nivel local, regional y nacional, de manera tal que se garantice el cumplimiento de los fines de la educación, teniendo en cuenta sus contextos particulares.

Adicionalmente el segundo lineamiento estratégico del plan decenal de educación 2016 – 2026 es la **universalización obligatoria** de todo el ciclo educativo, que se alinea en su totalidad con el objeto del presente proyecto de reforma constitucional que busca reducir las brechas en acceso y calidad educativa a través de la obligatoriedad de la totalidad del ciclo educativo previo a la educación superior, es decir, los tres años de educación preescolar, nueve años de educación básica y dos años de educación media.

También, resulta oportuno mencionar el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2023 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". En el Plan se indicó la universalización progresiva de la educación inicial para la primera infancia (niñas y niños entre los cero y antes de cumplir los seis años), a pesar que la Constitución (artículo 44), la ley 1098 y la ley 1804 de 2016 establecen a la educación inicial como un derecho impostergable de los niños y niñas.

5.3 Derecho Comparado

En la mayoría de países del mundo se ha entendido la importancia de la educación inicial. De acuerdo a la UNESCO (2021), de 193 Estados, 63 han adoptado leyes para garantizar la educación inicial universal y gratuita y 51 países han adoptado normas que incorporan la educación inicial como obligatoria. En Francia, por ejemplo, se cuenta con programas de educación obligatoria a partir de los tres años. De igual manera, fomentan programas sociales que ayudan a las madres en áreas más vulnerables para que sus hijos se beneficien de una estimulación temprana de manera eficiente. Asimismo, cuenta con un Consejo Científico de Educación que asesora al ministerio en cada uno de estos temas, demostrando así la importancia que se le da a la educación preescolar definiendo como pilares que sustentan el aprendizaje y desarrollo en esta etapa. Finlandia, de otro lado, garantiza el acceso

a la guardería universal y gratuita para niños de ocho meses para cinco años a partir de 1990, incluye tanto los centros de atención infantil de día completo y parques infantiles municipales con supervisión de un adulto donde los padres pueden acompañar al niño. Así, "la educación preescolar no es obligatoria en Finlandia, pero es utilizada por casi todo el mundo." En el mismo sentido, Georgia establece como deber del Estado asegurar el acceso universal a una educación inicial de calidad.

España, garantiza que todo niño mayor de 3 años tiene derecho legal a una plaza en un centro de Educación Infantil, priorizando el acceso del alumnado en riesgo de pobreza y exclusión social así como con bajas tasas de escolarización (artículo 15.2 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación [LOE], modificada por la Ley Orgánica 3/2020). En Noruega, la educación inicial no es obligatoria pero los niños tienen derecho a una plaza en una guardería pública subvencionada a partir del primer año de edad.

Algunos países también han incorporado el derecho a la educación inicial dentro de sus Constituciones:

País	Artículo de Constitución	la Explicación
India	Artículo 45	Provision for early childhood care and education to children below the age of six years. The State shall endeavour to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of six years.
Brasil	Artículo 208	El deber del Estado con la educación se cumplirá mediante la garantía de: I – la educación básica es obligatoria y gratuita entre los 4 (cuatro) y los 17 (diecisiete) años de edad, todos aquellos que no tuvieron acceso a la educación en la edad apropiada tienen asegurada su oferta gratuita

<p>México Artículo 3</p> <p>Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia</p> <hr/> <p>El derecho a la educación preescolar en Estados Unidos es complejo, pero existe la posibilidad de que se presenten demandas exitosas en los tribunales estatales. En <i>Abbott v. Burke</i>, la Corte Suprema de Nueva Jersey dictaminó que la educación preescolar financiada con fondos públicos era un derecho constitucional para los niños de tres y cuatro años en distritos escolares urbanos pobres (Morris, 2024).</p> <p>6. IMPACTO FISCAL</p> <p>Esta reforma constitucional es de vital importancia para reducir brechas de desigualdad desde la primera infancia en acceso a educación preescolar así como garantizar educación media que oriente a los jóvenes en su formación superior ya sea técnica, tecnológica o universitaria. El impacto fiscal se explica a través de tres razones. Primera, la fuente de financiación se respalda en la propuesta de la Misión de Sabios en el sentido que para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, sea del 25%. Para garantizar este mecanismo de financiación planteado una vez aprobado el presente proyecto, se deberá modificar el artículo</p>	<p>361 de la constitución y la ley 2056 de 2020 para garantizar el 25% de recursos de regalías para ciencia y educación.</p> <p>Segundo, se debe considerar que las inversiones en materia educativa que se requieren, desde cualquier punto de vista, serán inferiores a los beneficios sociales y económicos que resulten de la mejora en la calidad de la educación buscada. En tal sentido, esta iniciativa propugna en que el crecimiento económico de nuestro país sea el resultado directo del factor endógeno de la educación de calidad, buscando que la formación adecuada de capital humano, la innovación y el conocimiento contribuyan de manera significativa al crecimiento de la nación. Teniéndose como consigna que solo una economía basada en el conocimiento será la base para un verdadero desarrollo económico.</p> <p>Finalmente, es necesario aclarar que para las iniciativas como este proyecto de acto legislativo que definen los contenidos de los derechos fundamentales no es necesario presentar una evaluación del impacto fiscal. La Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014 consideró que no era obligatorio evaluar el impacto fiscal al estudiar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud. En esta sentencia explicó:</p> <p>En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se atiene la Sala a lo sentado en la jurisprudencia cuando ha precisado que el requisito exigido en el artículo referido, no puede constituirse en una limitación de la función legislativa del Congreso. Ha manifestado la Corte:</p> <p>“... Observado los antecedentes legislativos al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el Congreso), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro, no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público tienen soporte en la omisión del Gobierno,</p>									
<p>incumplimiento que no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial. Conforme a lo señalado, las objeciones presidenciales respecto del inciso 1 del artículo 1 del proyecto de ley por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en lo objetado, y, por ende, del artículo 151 de la Carta Política, resultan ser infundadas...”</p> <p>De otra parte, observa la Corte que se trata de normas de carácter general, y la cuantificación de los costos en principio, no resulta posible. Igualmente, se advierte que las disposiciones estatutarias en estudio, no crean gastos concretos que impliquen el aval de la Cartera de Hacienda. (Negrilla fuera de texto).</p> <p>7. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaremos las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.</p> <p>Consideramos que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden general y beneficia a toda la niñez en etapa de primera infancia, especialmente a aquellos que pertenecen a familias que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a educación preescolar privada, en la cual se imparten los tres grados de educación preescolar, por lo cual no se constituye para los congresistas ningún riesgo de beneficio particular, beneficio actual ni beneficio directo en los términos del artículo 286 de la ley 5 de 1992.</p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005: <i>“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -</i></p>	<p><i>inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”</i></p> <p>8. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>Se procede a presentar el articulados propuestos, la consolidación y las observaciones correspondientes para la construcción del texto que se someterá a primer debate en primera vuelta ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="836 1828 1036 2009">Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”</th> <th data-bbox="1036 1828 1235 2009">Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”</th> <th data-bbox="1235 1828 1435 2009">Observaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="836 2009 1036 2158">Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”</td> <td data-bbox="1036 2009 1235 2158">Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”</td> <td data-bbox="1235 2009 1435 2158">Sin Modificaciones</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 2158 1036 2266">Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:</td> <td data-bbox="1036 2158 1235 2266">Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:</td> <td data-bbox="1235 2158 1435 2266">La modificación se realiza con fundamento en solicitud del HR. Alejandro García Ríos. Las razones expuestas</td> </tr> </tbody> </table>	Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Observaciones	Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Sin Modificaciones	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:	La modificación se realiza con fundamento en solicitud del HR. Alejandro García Ríos. Las razones expuestas
Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Observaciones								
Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado “Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”	Sin Modificaciones								
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:	La modificación se realiza con fundamento en solicitud del HR. Alejandro García Ríos. Las razones expuestas								

<p>Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de todas las personas 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.</p> <p>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.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación. Es obligación del Estado el respeto y el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad en todos los niveles de la educación. El Estado garantizará la oferta gratuita y el acceso universal del derecho fundamental a la educación inicial de calidad desde el nacimiento y hasta los</p>	<p>Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de todas las personas 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.</p> <p>La educación formará 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.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación. Es obligación del Estado el respeto y el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad en todos los niveles de la educación. El Estado garantizará la oferta gratuita y el acceso universal del derecho fundamental a la educación inicial de calidad desde el nacimiento y hasta los seis (6) años de edad,</p> <p>por el HR Alejandro son las siguientes:</p> <p><i>* Las niñas y los niños que ingresan al sistema educativo o pasan al siguiente nivel, no son quienes deben adaptarse a las condiciones y experiencias predefinidas por el entorno educativo, es el entorno educativo el que los debe acoger y responder a sus características, particularidades, capacidades y potencialidades.</i></p> <p><i>* En el entorno educativo, las transiciones representan distintos retos, debido a que los objetivos de cada nivel educativo son diferentes y esto genera que se den cambios en la organización pedagógica, las interacciones, el ambiente, el espacio, el tiempo, los contextos de aprendizaje y el aprendizaje mismo.</i></p> <p><i>* Las transiciones armónicas integran múltiples actores, entre ellos la familia, la entidades territoriales, instrumentos, políticas y condiciones que aseguren su permanencia y el disfrute del entorno educativo.</i></p>						
<p>X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media"</p> <p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2024 SENADO "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media"</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:</p> <p>Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de todas las personas 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.</p> <p>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.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, Es obligación del Estado el respeto y el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad en todos los niveles de la educación. El Estado garantizará la oferta gratuita y el acceso universal del derecho fundamental a la educación inicial de calidad desde el nacimiento y hasta los seis (6) años de edad, dentro de un marco de atención integral e intersectorial. Además, garantizará un tránsito armónico entre el ciclo de educación inicial y el de básica primaria. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 381 1040 734"> <p>seis (6) años de edad, dentro de un marco de atención integral e intersectorial. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p> </td> <td data-bbox="1040 381 1245 734"> <p>dentro de un marco de atención integral e intersectorial. Además, garantizará un tránsito armónico entre el ciclo de educación inicial y el de básica primaria. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p> </td> <td data-bbox="1245 381 1450 734"> <p><i>* Es fundamental entender que las necesidades intelectuales y cognitivas que se satisfacen en la educación inicial son ampliamente diferentes a las de la educación básica y no se puede pretender que los niños y niñas pasen de ambientes llenos de estímulos que los motivan a conocer e interactuar con el entorno a salones de clase donde se les requiere quietud, silencio y atención prolongada".</i></p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 734 1040 814"> <p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p> </td> <td data-bbox="1040 734 1245 814"> <p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p> </td> <td data-bbox="1245 734 1450 814"></td> </tr> </table> <p>IX. PROPOSICIÓN</p> <p>Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de "Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media"</p> <p>De los Honorables Congressistas.</p> <p></p> <p>FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República</p> <p>adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p>De los Honorables Congressistas.</p> <p></p> <p>FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República</p>	<p>seis (6) años de edad, dentro de un marco de atención integral e intersectorial. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p>	<p>dentro de un marco de atención integral e intersectorial. Además, garantizará un tránsito armónico entre el ciclo de educación inicial y el de básica primaria. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p>	<p><i>* Es fundamental entender que las necesidades intelectuales y cognitivas que se satisfacen en la educación inicial son ampliamente diferentes a las de la educación básica y no se puede pretender que los niños y niñas pasen de ambientes llenos de estímulos que los motivan a conocer e interactuar con el entorno a salones de clase donde se les requiere quietud, silencio y atención prolongada".</i></p>	<p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	
<p>seis (6) años de edad, dentro de un marco de atención integral e intersectorial. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p>	<p>dentro de un marco de atención integral e intersectorial. Además, garantizará un tránsito armónico entre el ciclo de educación inicial y el de básica primaria. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.</p>	<p><i>* Es fundamental entender que las necesidades intelectuales y cognitivas que se satisfacen en la educación inicial son ampliamente diferentes a las de la educación básica y no se puede pretender que los niños y niñas pasen de ambientes llenos de estímulos que los motivan a conocer e interactuar con el entorno a salones de clase donde se les requiere quietud, silencio y atención prolongada".</i></p>					
<p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>						

Referencias

Ancheta Arrabal (2018). Compulsory preschool in Latin America: Comparative Evolution and Future Challenges. *Early Childhood Education*. Disponible en: <https://www.intechopen.com/chapters/64182>

DNP. (2019). *Visión Colombia 2019*. Bogotá, D. C.: DNP.

Egido, R. Educación Infantil y Estimulación Adecuada. Disponible en: http://www.campus-oei.org/revista/frame_novedades.htm

Escobar. (2006). Importancia de la educación inicial a partir de la mediación de los procesos cognitivos para el desarrollo humano. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102112.pdf>

Fredman, G, Richter, Naicker S, et al. (2022) Recognizing Early Childhood Education as a Human Right in International Law, *Human Rights Law Review*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac024>.

Gorey, k. (2001) Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity. *School Psychology Quarterly* 16 (1).Disponible en: <https://awsnpntest.apa.org/buy/2001-17154-001>

Misión de Sabios (2019). Equidad, Educación y Desarrollo. Propuestas del Foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad. Volumen 5. Disponible en: https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol_5_version_4.pdf.

Morris, H. (2024). Making a Case for the Right to Preschool. Harvard Kennedy School. *Student Policy Review*. Disponible en: <https://studentreview.hks.harvard.edu/making-a-case-for-the-right-to-preschool/>.

Myers, R. (2000). Atención y Desarrollo de la Primera Infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. *Revista Ibero Americana de Educación*. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/revista/framenove-dades.htm>

Yoshikawa, H, Weiland, C, Brooks Gun, et al (2013) Investing in our future: The evidence base on preschool education. Disponible: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED579818.pdf>.

Unesco (2021). Right to pre-primary education. A Global Study. Disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_right%20to%20pre-primary%20education_Global%20study_2021_en.pdf

Vanguardia (2014). Hacer el Preescolar da Ventajas :ICFES. 2014. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/hacer-el-preescolar-da-ventajas-icfes-GQVL284543>

Wasserman, M (2021). *La Educación en Colombia*, Grupo editorial Peguín, 2021.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE
ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS
UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS".**

Doctor
ARIEL ÁVILA
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República presento Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de Ley N° 016 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas", en los términos que se exponen a continuación:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del Senador Carlos Fernando Motos Solarte, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2024, publicado en la Gaceta del Congreso 1279 de 2024 y el 20 de septiembre de 2024 fue repartido a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia.

El 11 de septiembre de 2024, mediante Acta MD-05, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Motos Solarte y concedió 15 días para rendir el informe de ponencia para primer debate.

Debe destacarse que la misma iniciativa fue presentada durante la legislatura 2023-2024, el 14 de noviembre de 2023 fue radicada en el Senado de la República y le fue asignado el número 191 de 2023 Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 1787 de 2023 y remitida a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia. Asimismo, el 14 de noviembre de 2023, mediante Acta MD-015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Motos Solarte.

El 28 de mayo de 2024 se llevó a cabo audiencia pública sobre la iniciativa para escuchar a la ciudadanía y a las entidades competentes en la materia. Posteriormente fue presentado el

informe de ponencia para primer debate pero, por temas de agenda legislativa, el proyecto de ley no alcanzó a ser debatido y tuvo que ser archivado.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa tiene por objeto adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y requisitos generales para acceder a los cargos. De esta manera, se pretende promover la idoneidad de los funcionarios que se desempeñan en labores legislativas.

De acuerdo con el proyecto original la iniciativa consta de tres (3) artículos incluido el relativo a la vigencia:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Prevé el objeto del proyecto de ley
2	Modifica el artículo 388 de la Ley 5 de 1992
3	Establece la vigencia

3. CONCEPTOS

Para efectos del análisis de la iniciativa objeto de estudio y para la elaboración del presente informe de ponencia se tuvieron en cuenta los conceptos que, frente al Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas", emitieron: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil y Direcciones Administrativas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Se recalca que le texto de la iniciativa radicado el pasado 20 de julio de 2024 recoge las recomendaciones y observaciones expresadas en los conceptos que se relacionan a continuación:

a. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Mediante comunicación identificada con radicado No. 2024400055471 del 31 de enero de 2024 el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública manifestó:

"(...) Es importante determinar y analizar en primer término la denominación dado al Proyecto de Ley en el sentido de que lo que se quiere es modificar de forma parcial el artículo 388° de la Ley 5° de 1992. Así mismo revisando las modificaciones previas efectuadas al citado artículo, las mismas se han efectuado mediante la denominación "Por el cual se modifica de forma parcial la Ley 5° de 1992". Por lo tanto, se hace una modificación al artículo vigente con el objeto que se determinará en el artículo 1° del Proyecto de Ley.

Artículo 1° Objeto. El objeto del proyecto de Ley debe consistir en modificar las nomenclaturas de los empleos actuales de las Unidades de trabajo Legislativo de los congresistas. Consideramos que los requisitos generales de los cargos de las UTLS en términos de estudios (formación) y Experiencia, así como las funciones para el desarrollo y ejecución de los empleos que se determinen por modificación de la Ley deben ser adoptados mediante resolución interna del Director Administrativo en el caso de la Cámara y el Director General o quien haga sus veces en el caso del Senado, lo anterior dado que los requisitos de estudio, experiencia y funciones determinadas son dinámicas y cambiantes y por aplicación del principio constitucional de celeridad y eficiencia cada vez que se modifique un requisito de un empleo de la UTL tendría que modificarse parcialmente la Ley por lo que se considera que la misma Ley debe determinar otorgar la facultad a la Mesa Directiva de la Cámara y Comisión de Administración del Senado para adoptar mediante resolución Internas las calidades de los empleos y efectuar igualmente mediante acto administrativo los cambios o modificaciones a dichas calidades entendidas en requisitos de estudio, experiencia y funciones del empleo.

Artículo 2°. Respecto al Artículo 2° consideramos como se indicó anteriormente que el citado artículo no debe contener los requisitos de los empleos que harán parte de la UTL, sino registrar la columna de cargo y Remuneración, en ese sentido los requisitos deben ser establecidos y adoptados mediante Resolución Interna y por lo tanto podría incluirse un parágrafo que así lo indique.

Respecto a la propuesta de que al finalizar la legislatura o al momento de su retiro cada integrante de la UTL deberá entregar, la misma corresponde a una función que debería quedar registrada en las calidades del empleo para el caso del empleo de LNY o en las obligaciones para vinculación por contrato de prestación de servicios según sea el caso.

Respecto al parágrafo 2 relacionado a la aplicación de equivalencias entre estudio y experiencia, se determina que esta deberá ser establecida dentro de la Resolución Interna que adopte los requisitos para el desempeño de los diferentes empleos que hacen parte de la UTL. Por lo que se considera que no debe hacer parte del proyecto de Ley.

(...)

En conclusión se indica y recomienda por parte de este Departamento que el Proyecto de Ley presentado debe ceñirse expresamente a la modificación en cuanto a la denominación de los

En consecuencia, la experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del nivel Técnico o Asistencial, así se cuente con la aprobación del respectivo pensum académico de una formación profesional no está catalogada como experiencia profesional, pues la naturaleza general de las funciones del empleo de estos niveles es diferente.

Con fundamento en lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el caso materia de consulta no es procedente que la experiencia profesional pueda ser acreditada con experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del Nivel Profesional, incluyendo el nombramiento en encargo. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, el tercer nivel de la técnica legislativa consiste en la revisión de la armonía que debe existir entre una iniciativa legislativa y el ordenamiento jurídico vigente, tanto interno como internacional. En este caso, se realizó el cotejo sistémico entre el proyecto de ley y el diseño de la función pública a partir de niveles, grados y requisitos que garantizan la idoneidad en el ejercicio de las competencias públicas. Una solución al problema empírico planteado es que un profesional sea nombrado en el nivel profesional y en aquel evento en que una persona del nivel técnico cumpla las condiciones de profesionalización que se exigen para un cargo, sea promovido. La promoción es una forma de estimular la profesionalización de los servidores públicos del Estado.

En consecuencia, una vez estudiada la iniciativa legislativa frente al ordenamiento legal vigente, la jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de los cargos de las unidades de trabajo legislativo, así como los lineamientos de la Función Pública, se recomienda revisar la coherencia sistémica y la necesidad del proyecto ley (...)"

c. MINISTERIO DE TRABAJO

A través de comunicación de fecha 6 de febrero de 2024 manifestaron:

"(...) Esta cartera no identifica competencia para conceptuar, por ende, no se presentan observaciones de conveniencia, ni objeciones de orden constitucional con respecto a esta iniciativa legislativa (...)"

d. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mediante comunicación identificada con radicado No. 2-2024-01638 del 6 de marzo de 2024 el Viceministro General de Hacienda y Crédito Público manifestó:

"(...) Una vez revisado el articulado propuesto, este Ministerio manifiesta que no tiene observaciones de tipo presupuestal, teniendo en cuenta que el proyecto conserva el número de empleados y/o contratistas que pueden integrar las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo

Cargos y a las asignaciones salariales de los mismos como de manera original se adoptó la Ley 5° de 1992 en su artículo 388, en cuanto a los requisitos para los empleos para su ejecución y desempeño estos deben actualizarse conforme a como lo indica la misma Ley por parte de las instancias pertinentes de carácter administrativo al interior de la Cámara de Representantes y Senado de la República respectivamente.

De acuerdo a lo anterior se sugiere efectuar un análisis jurídico de, si constitucionalmente es viable el Proyecto de Ley como parte integral de la exposición de motivos; este Departamento estará presto a brindar la asistencia y acompañamiento técnico requerido de acuerdo a las observaciones y comentarios contenidos en esta comunicación para el trámite de Ley de las Unidades de Trabajo legislativo (...)"

b. UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Mediante comunicación del 16 de febrero de 2024 la Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa expresó:

"(...) Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la especialidad de las leyes, y que el proyecto de ley propone modificar el artículo 388 de la Ley 5° de 1992 "Reglamento del Congreso" es preciso que el trámite legislativo se realice a través de una ley orgánica.

Ahora bien, con respecto a la experiencia profesional de los cargos asistenciales que propone la iniciativa legislativa, y bajo el precepto que se tendrán en cuenta las normas vigentes aplicadas a los empleados públicos, por el Departamento de la Función Pública. No es compatible la propuesta legislativa con los lineamientos de la función pública, teniendo en cuenta que la naturaleza general de las funciones de los empleos de nivel técnico y asistencial son diferentes a los cargos profesionales, tal como lo expresa el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- en el concepto 279811 de 2021, que da luzidez sobre el Decreto 1083 de 2014 "Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública".

El concepto ratifica que la experiencia profesional es la adquirida en el ejercicio de las actividades inherentes a la profesión o disciplina académica; en cambio, la experiencia laboral se obtiene por el desempeño de funciones en cualquier empleo, ocupación, arte u oficio; y la experiencia relacionada, se logra con la ejecución de actividades semejantes a las del cargo a proveer:

"Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección jurídica, la experiencia profesional relacionada es la adquirida en el desempeño de empleos con funciones similares al cargo a proveer, y tal experiencia será acreditada en el ejercicio de las actividades propias de la profesión exigida para el desempeño del empleo a proveer.

y de igual manera se mantiene el valor mensual máximo de la remuneración para cada Unidad de Trabajo Legislativo en cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)"

e. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A través de comunicación del pasado 23 de mayo de 2024, la Directora General Administrativa del Senado de la República expresó:

"(...) Realizada (sic) el análisis del proyecto de Ley, se considera necesario efectuar las siguientes observaciones y recomendaciones de carácter técnico y jurídico con el propósito de armonizar diferentes aspectos del proyecto a las definiciones que, con posterioridad a la expedición de la Ley 5° de 1992, ha traído el desarrollo normativo para los empleos de libre nombramiento y remoción, así como otros aspectos de carácter contractual, para las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios; así:

Artículo del Proyecto	Observación
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas, requisitos generales de los cargos y asignación de funciones como una medida para combatir la corrupción y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa.	Sea lo primero indicar que el objetivo del proyecto de ley se circunscribe única y exclusivamente a la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo de los congresistas, sin encontrar en la Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." una disposición que se refiera en su articulado a la profesionalización de empleos como una medida para combatir la corrupción, ya que éste proceso corresponde a lo que la norma ha definido como modificación de las plantas de personal. Por consiguiente, se propone que el artículo primero tenga la siguiente redacción: "Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la definición de las funciones, ajuste de las denominaciones de empleos, la modificación de los requisitos generales de los cargos y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa."

Artículo del Proyecto	Observación	Artículo del Proyecto	Observación
	<p>Se sugiere ajustar la redacción del artículo 1° del proyecto toda vez que, como se explicará más adelante, la profesionalización a que se hace referencia se queda corta frente al número de empleos a los cuales se les aplica. En caso de que efectivamente la profesionalización se quiera aplicar sólo para el empleo denominado asistente IV, se recomienda evaluar la redacción sobre si lo conveniente es hacer la referencia general a la modificación de los empleos de las unidades de trabajo legislativo.</p> <p>Lo anterior en consideración a que el cambio a profesional solo se aplicaría a uno de ellos.</p>		<p>Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto.</p> <p>No obstante lo anterior, de la exposición de motivos y articulado del proyecto se esperaría que la profesionalización de empleos se aplicara a todos los empleos toda vez que como está definido o es la intención de la exposición de motivos como de articulado del proyecto, la medida pretende combatir la corrupción. Por lo tanto, cuando la profesionalización de empleos no aplica a todos ellos, se daría a entender que manteniendo el grado asistencial sin profesionalización lo que se pretende con el proyecto de Ley, que a voces del proyecto es evitar la corrupción, ésta pervive, aún con posterioridad a la modificación que la pretende erradicar por vía de la modificación de cargos.</p>
<p>Artículo 2°.</p>	<p>Es importante destacar que tal como se observa en la exposición de motivos de los antecedentes del proyecto de Ley se explica que el mismo tiene origen en la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo, tal y como se entiende del texto que se extrae del proyecto presentado en el año 2021, del cual se lee lo siguiente: "con el proyecto de ley los cargos de Asistentes III, IV y V pasan a ser Profesionales I, II y III, es decir se crean tres cargos profesionales, con el objetivo de incrementar los requisitos de formación académica y experiencia en cargos que actualmente tiene una remuneración que en otras entidades del sector público se ubican en grados profesionales o de asesor."</p> <p>Sin embargo, se observa que el proyecto en el artículo 2°, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. Del articulado propuesto se entendería que el total de empleos pasen de ser asistenciales a profesionales. Esto en consideración a la diferencia que se encuentra en la motivación del proyecto y su articulado. De esta forma el</p>		<p>De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos siguiente de tecnólogo.</p> <p>Vale la pena aclarar que el desarrollo legal, jurisprudencial y por vía de doctrina ha zanjado la diferencia entre dichos conceptos de asistencial y técnico o tecnólogo, entendiéndose que no hay lugar a que a una persona requiera de experiencia de técnico o tecnólogo para ocupar un empleo del nivel asistencial, cuyo propósito se circunscribe a "el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución",</p>
<p>Artículo 2°. Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.</p> <p>En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.</p> <p>Artículo 2°. Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.</p> <p>Por incluir - Artículo - Recomendación</p>	<p>de acuerdo con lo establecido por el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</p> <p>Se sugiere revisar la redacción del texto en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se "podrá" dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.</p> <p>Evaluar la conveniencia de incluir este parágrafo en el articulado del proyecto, teniendo en cuenta que las normas de contratación pública, así como el hecho que la norma ha definido que "En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales."</p> <p>Revisar la redacción del texto en lo referente a que la norma aplicable en materia de equivalencias es el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</p> <p>Como se explicó anteriormente, ante la no definición de funciones para los empleos de las UTL, es plausible la definición de funciones generales para cada denominación de empleo y que a la vez permitan darle dinámica en los temas puntuales del trabajo. Esto se logra mediante unas funciones que se orienten a los planes, programas y proyectos de trabajo de las UTL.</p>	<p>Artículo del Proyecto</p> <p>Por incluir - Artículo - Recomendación</p>	<p>Observación</p> <p>Las funciones de los empleos públicos cuentan con la siguiente estructura: Verbo: Objeto: Condición según la orientación que brinda la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, página 18 de la "Guía para establecer o ajustar el manual específico de funciones y de competencias laborales" de abril de 2018. Un ejemplo de tal circunstancia sería definir una función como:</p> <p>"... Participar en la recolección de información necesaria y en los estudios de los proyectos y proposiciones presentadas tanto en Comisión a la que pertenezca el Congresista como en la plenaria de la corporación de acuerdo con los objetivos y planes de trabajo definidos para la UTL;</p> <p>Proyectar las respuestas a las peticiones que lleguen con destino al Congresista, formuladas por los ciudadanos, las localidades, las comunidades en los términos establecidos por la ley y de acuerdo con los procedimientos e indicaciones impartidas;" (Funciones de proyecto de ley presentado en el año 2021)</p> <p>Ante el hecho que la ley 5ª de 1992 no contiene una definición de perfiles profesionales, no cuenta con una clasificación de los tipos de experiencia, no establece una definición de niveles jerárquicos para los empleos de las UTL y tampoco remite a la aplicación de otra norma para empleos del sistema general o sistema específico alguno, se recomienda evaluar la posibilidad de incluir la remisión a las definiciones que sobre el particular establece el Decreto 770 de 2005, "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y</p>

Artículo del Proyecto	Observación
	entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004”.
Por incluir - Artículo - Recomendación	Evaluar incluir en la redacción del proyecto indicación de que los empleos allí contenidos corresponden con aquellos que la norma ha denominado empleos de tiempo completo, así como que la provisión de estos se efectuará mediante nombramiento ordinario.
Por incluir - Artículo - Recomendación	Incluir un artículo de transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, por cuanto puede ocurrir que con la profesionalización de los empleos habrá funcionarios que no cumplan con los nuevos requisitos, sin embargo se les habrá de respetar su permanencia en ellos como quiera que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, única condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo.

(...)

f. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

A través de comunicación del pasado 15 de febrero de 2024, manifestaron:

“(...) En consecuencia, esta entidad no es la competente para dar un pronunciamiento o emitir un concepto respecto al texto de la iniciativa presentada, dado que no está dentro de sus funciones, ningún asunto relacionado con la nomenclatura, requisitos y asignación salarial de los empleos públicos, y en particular de aquellos que integran las Unidades de Trabajo Legislativo-UTL, así como tampoco regular o controlar las situaciones que se generen dentro de la rama legislativa, no obstante, esta entidad, considera importante brindar a su digno despacho, diferentes elementos legales y jurisprudencial es que faciliten análisis del tema que plantea (...)”.

La Senadora Paloma Valencia advirtió que la iniciativa es una oportunidad para ajustar varias situaciones que se presentan actualmente:

- La problemática relativa a la imposibilidad de certificar experiencia profesional a quienes siendo profesionales están vinculados en un cargo asistencial. Manifestó que es necesario ajustar la nomenclatura y requisitos de manera que se posibilite la certificación de experiencia profesional a estos funcionarios.
- La limitación de vinculación mediante contrato de prestación de servicio únicamente a asesores. Expresó que debe eliminarse dicha limitación, de manera que puedan vincularse por contrato de prestación de servicios toda la escala UTL.
- Analizar la necesidad de exigir un informe de gestión a los funcionarios UTL pues ya hay una gran carga laboral. Propuso que en el informe de gestión de los congresistas se adicione la indicación del funcionario UTL que se encargó de cada tema.

c. KENNETH BURBANO - DIRECTOR OBSERVATORIO DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD LIBRE.

Manifestó que el tipo de ley del Proyecto de Ley No. 191 de 2023 Senado, que modifica la Ley 5 de 1992, es una ley ordinaria de conformidad con lo señalado en el numeral 20 y 23 del artículo 150 constitucional. Así lo reitera la sentencia de la Corte Constitucional C-830 de 2001 “El estatuto de personal, que contiene en detalle la estructura administrativa y técnica de la corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias, no se encuentra dentro de los asuntos que, según el artículo 151 superior, deben ser regulados por medio de ley orgánica, como ya se expresó en párrafos anteriores y, por ende, mal podría concebirse como un parámetro de orientación y de constitucionalidad para las demás leyes. El estatuto de personal del Congreso debe ser establecido mediante ley ordinaria, la cual no requiere de la referida rigidez y estabilidad normativa de la ley orgánica”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la C-1042 de 2007 ha señalado que cualquier duda respecto a la reserva de ley orgánica, se debe resolver a favor del legislador ordinario “La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”.

Respecto al artículo 2 del Proyecto de Ley expresó que el Asistente III al cual se le asigna 5 smlnv, equivalente en 2024 a la suma de \$6.500.000, puede ser devengado por un Profesional I, con título profesional; y el Profesional I en el Proyecto de Ley podría denominarse Profesional II, al que se exija 6 meses de experiencia. Lo anterior, si se compara con los rangos salariales de otras entidades públicas, no suele haber un asistente III con una remuneración de 5 smlnv, al contrario, con este salario se emplea a profesionales. Esta modificación

4. AUDIENCIA PÚBLICA

El pasado 28 de mayo del 2024 se celebró en la Comisión Primera del Senado de la República la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Senado “Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas” y se presentaron las siguientes intervenciones, cuyas observaciones fueron recogidas por el texto presentado el pasado 20 de julio de 2024:

a. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Resaltó la importancia del proyecto de ley y elevó las siguientes recomendaciones:

- Frente al artículo 1 se sugiere que el objeto de la Ley no se enfoque en que la profesionalización se busca como una medida para combatir la corrupción.
- Se observa que el proyecto en el artículo 2, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. De esta forma el actual Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto. De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos siguiente de tecnólogo, no debiendo exigir ese tipo de experiencias a empleos de naturaleza asistencial.
- Frente al párrafo 1 del Artículo 2 se sugiere revisar la necesidad de incluirlo en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se “podrá” dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.
- La inclusión de un artículo estableciendo una transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, salvaguardando sus derechos bajo el entendido que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo público.

b. SENADORA PALOMA VALENCIA

contribuiría a una asignación salarial más equitativa y al reconocimiento profesional de las personas que se vinculen a las UTLs y de sus actividades.

Manifestó que sería importante también por ley, que todas las personas que trabajan en la UTLs, una vez estén vinculadas, en forma obligatoria, se capaciten en las universidades, como, por ejemplo, en la Universidad Libre, sobre asuntos constitucionales, la actividad legislativa, la estructura y funcionamiento del Estado, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, entre otros temas, de acuerdo con su cargo, y pagado por el Congreso de la República.

d. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Manifestó las observaciones y sugerencias expresadas en el concepto contenido en la comunicación identificada con radicado No. 20244000055471 del 31 de enero de 2024 que se cita en acápite precedente.

5. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a. NATURALEZA ORGÁNICA DEL PROYECTO DE LEY

En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.

El artículo 151 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

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

(Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que “las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), como quiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras

leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa¹.

Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(…) las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: (i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador. “En relación con el primer rasgo, la finalidad de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa” (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, “la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata.” En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que “las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes.” En este sentido, “la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.” “En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.” En lo referente al tercer punto, las mayorías especiales requeridas para la aprobación de una ley orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara) son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,” así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. Por último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”. Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40) (…)”².

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2015.
² Ibidem

sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas deviene en la inexecutable de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones.”

Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional (…)

En este orden de ideas, se considera que la iniciativa objeto de estudio es de naturaleza orgánica pues: i) pretende la modificación del artículo 388 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, Ley de carácter orgánico que solo puede ser modificada por una norma de igual naturaleza; ii) Según el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 el Congreso tiene una función administrativa “para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes”, la cual también está regulada por la misma Ley 5.

b. LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO - UTL

La Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2021 precisó que todos los congresistas tienen derecho a una unidad de trabajo, conformada por máximo diez empleados de libre nombramiento o contratistas, postulados por discrecionalidad de los congresistas y con un sueldo que no sobrepase los 50 SMMLV:

“(…) El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003. Esta última norma establece que, con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio, conformada «por no más de 10 empleados y/o contratistas».

Del mismo modo, la Ley 868 de 2003 prescribe que para la provisión de tales cargos «cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción».

En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que éste «no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad». Así, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la UTL del Congreso (…)

Asimismo, en la sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tienen como fin la realización de una actividad de tipo administrativo y, por consiguiente, deben respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo.

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-494 de 2015 estableció que las leyes orgánicas pueden modificar o derogar todas las leyes en orden jerárquico inferior, sin embargo, solo pueden ser sustituidas por otras del mismo nivel o superior, así:

“(…) De allí la trascendencia para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que, si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico.

(…)

De lo anterior se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador.

Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrea, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples (…)

El Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-052 de 2015 determinó que toda reforma, inclusión, eliminación o en general cualquier modificación que se proponga sobre una ley orgánica, debe preservar el carácter de ley orgánica, por lo tanto, las leyes ordinarias que contravengan la protección constitucional de estas leyes son declaradas inconstitucionales:

“(…) Por ejemplo, en la sentencia C-432 de 2000, se demandó la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 344 de 1996, pues el actor estimaba que la norma acusada (que revestía el carácter de ordinaria) había modificado la ley orgánica de presupuesto (concretamente el artículo 69 de la ley 179 de 1994). En este fallo, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de ley orgánica y declaró que: “[n]o se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades (…). Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio

En la sentencia C-172 de 2010 el Máximo Tribunal Constitucional determinó que las unidades de trabajo legislativo son unos cuerpos políticos capaces de apoyar de manera eficiente a los senadores o representantes en sus tareas políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales:

“(…) A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso, así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica (…)

Actualmente, como está previsto en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas existen sólo dos tipos de cargos: Asistente y Asesor. Cada uno de estos cargos está definido con un número o grado y tiene una asignación salarial.

El último inciso del artículo 388 señala que las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

En concordancia con lo anterior fueron expedidas las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República, por lo que actualmente los requisitos y las asignaciones salariales para desempeñar cargos en UTL son los siguientes:

1- ASISTENTE

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMMLV)	REQUISITOS
Asistente I	3	Ninguno
Asistente II	4	Ninguno
Asistente III	5	Ninguno
Asistente IV	6	Ninguno
Asistente V	7	Ninguno

2- ASESOR

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asesor I	8	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada
Asesor II	9	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.
Asesor III	10	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	11	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	12	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	13	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	14	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	15	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

Los grados asistenciales tienen una remuneración que oscila entre los 3 SMLMV y 7 SMLMV, remuneración que si es comparada con la escala salarial de otras entidades del sector público, se asigna normalmente a cargos que tienen unos requisitos de formación académica y experiencia mínima.

Ahora bien, para el caso de los grados asistenciales del Congreso de la República no se exige ningún tipo de requisito, por lo que, el profesional graduado y recién egresado que ejerza funciones asistenciales en el Congreso adquirirá experiencia laboral y no aporta en nada a su experiencia profesional y no podrá presentarse a convocatorias públicas para la provisión de empleos de las entidades públicas del nivel profesional, sino solo a los asistenciales, vulnerando así el derecho a la igualdad de oportunidades.

c. NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO LEGAL LOS REQUISITOS DE LOS CARGOS DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO.

Con la presente iniciativa también se pretende incluir en la Ley 5 los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, en virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

Elevar a rango de ley los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas resultaría más beneficioso para el funcionamiento del Congreso de la República, conforme a los siguientes caracteres de la ley³:

- **Generalidad:** Esto significa que la ley cubra a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase. En ese sentido, el proyecto de ley se encamina a unificar las disposiciones que en materia de requisitos para los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas han dictado tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República.
- **Obligatoriedad:** El carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece. Al elevar a rango de ley orgánica las disposiciones relacionadas con las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas y demás contempladas en la presente iniciativa, se derogan las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República.
- **Permanencia:** La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación. Una ley de la República tiene mayor vocación de permanencia que una resolución dictada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes o por el Senado de la República. Este atributo otorga mayor seguridad jurídica y estabilidad a las disposiciones que regulan las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas.
- **Abstracta e impersonal:** La ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.

El proyecto de ley no tiene por objeto resolver la situación individual de los funcionarios que actualmente se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

d. PANORAMA ACTUAL DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO.

Según la División de Recursos Humanos del Senado de la República, al 30 de junio de 2024, el total de empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo del Senado de la República era de 857. De los cuales, 77 con formación técnica y tecnológica, 95 con título de pregrado y 20 con título de postgrado.

³ MONROY CABRA, G. Introducción al Derecho, decimosexta edición. (2015). Informe de ponencia Proyecto de Ley Orgánica No. 193 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las unidades de trabajo legislativo de los congresistas y se dictan otras disposiciones". *Comunicado de la Presidencia - Edición Nueva*

Según información recabada en el año 2015, el número de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo, de conformidad con la nomenclatura y grado era el siguiente:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
Asistente I	215
Asistente II	155
Asistente III	115
Asistente IV	88
Asistente V	98
Asesor I	66
Asesor II	27
Asesor III	20
Asesor IV	17
Asesor V	12
Asesor VI	12
Asesor VII	3
Asesor VIII	15

Según el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP, el número de funcionarios que figuran como profesionales en los cargos de Asistente en las Unidades de Trabajo Legislativo a abril de 2015 eran:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES
Asistente I	44
Asistente II	45
Asistente III	50
Asistente IV	33
Asistente V	32

De la información anterior, y teniendo en cuenta que hay una probabilidad alta de que el reporte de los empleados profesionales en cargos asistenciales, no sea la definitiva, pues como no se exigen requisitos para ocupar estos cargos, es muy común que, para la respectiva posesión, las personas no entreguen documentación completa en aras de agilizar el proceso,

se puede inferir entonces la siguiente información por parte del Senado de la República a abril de 2015:

CARGO	Número de Funcionarios	Número de Funcionarios Profesionales	Participación Porcentual
Asistente I	215	44	20,5%
Asistente II	155	45	29,0%
Asistente III	115	50	43,5%
Asistente IV	88	33	37,5%
Asistente V	98	32	32,7%

Es preocupante ver cómo en el caso de los Asistentes III, IV y V, el 43,5%, 37,5% y 32,7% respectivamente, siendo profesionales y recibiendo una remuneración salarial digna y justa, no puedan tener derecho a que se les certifique su experiencia profesional o técnica-profesional según corresponda.

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la denominación de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los congresistas, sin afectar las asignaciones salariales de los escalafones establecidos en la Ley 5 de 1992, también con el propósito de contribuir a que los profesionales, técnicos o tecnólogos que hayan, como mínimo, culminado y aprobado la totalidad de sus materias, puedan obtener certificación de experiencia técnico-profesional o profesional durante el periodo de tiempo que sean vinculados a la Corporación, y que actualmente no gozan de ese derecho por ostentar cargos de nivel asistencial.

e. NORMATIVIDAD EN OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Para este proyecto de ley, se ha tomado en cuenta la normatividad frente a las escalas salariales y la clasificación de los cargos en otras entidades del Orden Nacional que puedan ser comparadas o similares al Congreso de la República. Así pues, analizamos en primera medida la clasificación de cargos y su respectiva escala salarial de la Procuraduría General de la Nación, con base en el Decreto 263 de 2000 y 196 de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como experiencia, para los empleados de la Procuraduría General de la Nación, se entiende los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio.

De igual manera, se clasifica la experiencia en profesional, docente, específica, relacionada y general. La experiencia profesional, el decreto la define así: "Experiencia profesional: es la

adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de pregrado de la respectiva formación profesional, o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad relacionadas con las funciones del empleo al cual aspira. Para los cargos del nivel directivo, esta experiencia sólo se cuenta a partir de la obtención del título profesional respectivo". La experiencia general es "la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, profesión, ocupación, arte u oficio".

Ahora bien, al revisar la clasificación de los cargos encontramos que, en la Procuraduría General de la Nación, los empleados son vinculados bajo los siguientes tipos de cargos:

- Nivel Directivo
- Nivel Asesor (De grado 19 a 25)
- Nivel Ejecutivo (De grado 15 a 22)
- Nivel Profesional (De grado 15 a 19)
- Nivel Técnico (De grado 8 a 19)
- Nivel Administrativo (De grado 6 a 11)
- Nivel operativo (De grado 1 a 14)

Con lo anterior, podemos ver cómo con un gran abanico de posibilidades las personas que se vinculan a la Procuraduría General de la Nación, dependiendo de su formación y su experiencia, pueden acceder a diferentes niveles de cargos y asignaciones salariales pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para el cargo a ocupar.

Si comparamos las asignaciones salariales del Congreso de la República con las de la Procuraduría General de la Nación, en el primero, son asistentes personas que perciban una remuneración salarial entre 3 a 7 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. La experiencia adquirida en este tipo de cargos, es experiencia laboral más no profesional. Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación, los cargos de nivel profesional oscilan entre \$3.987.705 hasta \$6.021.326 y la experiencia acreditada es de tipo profesional (valores para el 2017).

Así pues, se puede ver cómo, según asignación salarial y nomenclatura del cargo, para un profesional en Colombia, sería mucho más beneficioso vincularse en la Procuraduría General de la Nación como profesional que en el Congreso de la República como asistente, independiente del grado al que pertenezca, y con una escala salarial muy similar, pues en el Ministerio Público está aumentando y creando experiencia profesional que sirve en su historia laboral, mientras que en el Congreso de la República, al no existir requisitos para ocupar los cargos asistenciales, no se puede certificar experiencia profesional.

Ahora bien, un ejemplo más claro, para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, es el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de las Unidades de Apoyo Normativo del Concejo de Bogotá. El Decreto Distrital 294 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá fijó las escalas de remuneración salarial así:

ESCALA SALARIAL UNIDADES DE APOYO NORMATIVO CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.								
Decreto Distrital 294 de 2023. Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 555 del 15 de febrero de 2023 "Por medio del cual se fija el incremento salarial para los empleados públicos del Concejo Bogotá D.C."								
VIGENCIA 2023								
NIVEL OCUPACIONAL	CARGO	CÓDIGO	GRADO	SUELDO BÁSICO	GASTOS DE REPRESENTACIÓN (%)	PRIMA TÉCNICA MÁXIMA(%) O SECRETARIAL (****)		
ASESOR	Asesor	105	06	9.889.513	1.977.903	20%	4.944.757	50%
	Asesor	105	05	8.828.151	1.765.630	20%	4.414.076	50%
	Asesor	105	04	6.546.202	1.309.240	20%	3.273.101	50%
	Asesor	105	03	5.324.899	1.064.962	20%	2.662.405	50%
	Asesor	105	01	4.893.985	978.797	20%	2.446.993	50%
PROFESIONAL	Profesional Universitario	219	01	4.076.872	0	0%	1.630.749	40%
	Auxiliar Administrativo*	407	10	3.735.415	0	0%	0	
ASISTENCIAL	Secretario Ejecutivo	425	08	3.394.263	0	0%	67.885	2%
	Conductor	480	07	3.207.325	0	0%	0	
	Auxiliar Administrativo	407	06	3.140.766	0	0%	0	
	Secretario Ejecutivo	425	02	2.526.281	0	0%	50.526	2%
	Auxiliar Administrativo	407	02	2.526.281	0	0%	0	

Como se observa, hoy alguien que se vincule a un cargo asistencial en una Unidad de Apoyo Normativo de un Concejal de Bogotá podría obtener una remuneración básica que oscila entre los \$2.526.281 y los \$3.735.415. Mientras que en una Unidad de Trabajo Legislativo de un congresista puede ganar de 1 a 9 salarios mínimos, por lo que, es evidente la desproporcionalidad salarial.

Por los anteriores motivos esta iniciativa legislativa pretende fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y la creación de los requisitos para acceder a cada uno de los cargos, además para reivindicar el principio de igualdad en la asignación salarial, profesionalizar el trabajo legislativo, garantizar la certificación de la experiencia profesional de estos funcionarios y combatir la corrupción en esta materia.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con ocasión de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286", se señala que este proyecto no genera conflicto de interés en virtud del literal a) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"(...) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (...)"

En todo caso, esto no exime a que el congresista que así lo considere, manifieste razones por las cuales pueda considerar estar incurso en conflicto de interés.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 016 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas" conforme al texto original publicado en la Gaceta del Congreso 1279 de 2024.

Atentamente,


CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
 Senador de la República
 Ponente

C O N T E N I D O

Gaceta número 1477 - Martes, 17 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para Primer Debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2024 Senado, por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media 1

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 16 de 2024 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. 7