



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1056

Bogotá, D. C., miércoles, 28 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es otorgar al área Metropolitana de Cúcuta que comprende los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, San Cayetano, Puerto Santander y El Zulia la condición de Zona Económica Especial (ZESE), con un régimen especial en materia tributaria y económica para atraer inversión nacional y extranjera; y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y generar empleo.

Artículo 2°. *Beneficiarios.* La presente ley aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la Zona Económica y Social Especial (ZESE), antes referida dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de aquella, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente, y cuya principal actividad económica consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales.

Parágrafo. Para el reconocimiento de los beneficios tributarios y económicos previstos en esta ley, el beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la Zona Económica y Social Especial (ZESE), y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

Artículo 3°. *Beneficio tributario en impuesto sobre la renta.* La tarifa del impuesto sobre la

renta aplicable a los beneficiarios de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), será del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad y del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Artículo 4°. *Retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta.* Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario, así: del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50%) para los cinco (5) siguientes.

Para efectos de lo anterior el beneficiario de la ZESE deberá informar al agente retenedor en la factura. En ausencia de esta información, el agente retenedor aplicará la tarifa plena que corresponda a la operación.

Los beneficiarios de la ZESE calcularán en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario la autorretención de que tratan los artículos 1.2.6.6 al 1.2.6.11 del Decreto 1625 del 2016 Único Reglamentario en materia tributaria, o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 5°. *Requisitos para solicitar el beneficio tributario en impuesto sobre la renta.* Durante los diez (10) años siguientes a la constitución de la respectiva sociedad en los términos previstos en esta Ley, los beneficiarios de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable a la Dirección

Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente:

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los municipios a los que se refiere el artículo 1 de la presente ley.
2. Certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste que la persona jurídica fue constituida en el respectivo municipio dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Mecanismo de promoción.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por conducto de Procolombia, y en coordinación con las autoridades del área metropolitana de Cúcuta definirá el mecanismo de promoción de los beneficios creados en la presente ley.

Artículo 7°. *Apoyo a la productividad.* Para la mejora en su productividad, los beneficiarios del régimen especial establecido en esta ley estarán acompañados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por intermedio de INNpulsia y el Programa de Transformación Productiva (PTP).

Artículo 8°. *Sanciones.* Además de perder los beneficios de que trata la presente ley, se podrán imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.

Artículo 9°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional podrá reglamentar cualquiera de los asuntos y materias objeto de la presente Ley para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE), para el área metropolitana de Cúcuta.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta exposición de motivos está dividida en cuatro secciones. La primera contiene un balance general de la situación socioeconómica en el área metropolitana de Cúcuta, con el objetivo de plasmar la compleja coyuntura humanitaria y social que hoy se vive en dicho territorio, debido a la alta migración de población venezolana. La segunda sección describe algunos instrumentos que, desde el Gobierno nacional, se han implementado en algunas zonas para abordar situaciones extraordinarias que inciden negativamente en las condiciones de vida de sus pobladores. La tercera sección estudia las facultades constitucionales y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de exenciones tributarias. Por último, se presenta una breve explicación del articulado del proyecto.

1. Situación socioeconómica general del área metropolitana de Cúcuta

En los últimos años, la situación económica y social en los municipios limítrofes con Venezuela se ha tornado cada vez más compleja. Los continuos cierres en la frontera, así como las altas tasas migratorias desde el vecino país generan presiones en el mercado laboral y mayores demandas por bienes y servicios básicos que, en general, plantean la necesidad de fortalecer las capacidades productivas locales.

Según datos de Migración Colombia, en el país residen más de 870.000 venezolanos, de los cuales el 56% no se encuentran regularizados. En particular, de acuerdo con esta organización, la entrada de venezolanos por vía terrestre a través del Puente Internacional Simón Bolívar en Cúcuta se incrementó significativamente a partir del segundo semestre de 2016: mientras que ingresaron alrededor de 68.000 venezolanos en 2015, esta cifra superó los 98.000 para el año 2016. La migración de venezolanos en 2017 se acentuó, registrando un ingreso de más de 420.000 personas a través de la frontera con Cúcuta. Esta situación se agudizó en 2018 y a septiembre la cifra superó los 640.000 migrantes. En resumen, entre 2015 y septiembre de 2018 ingresaron más de 1.200.000 venezolanos por el puente Simón Bolívar (Gráfico 1).

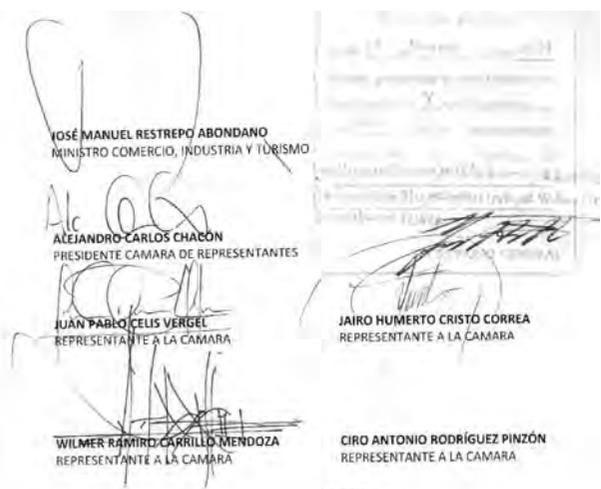
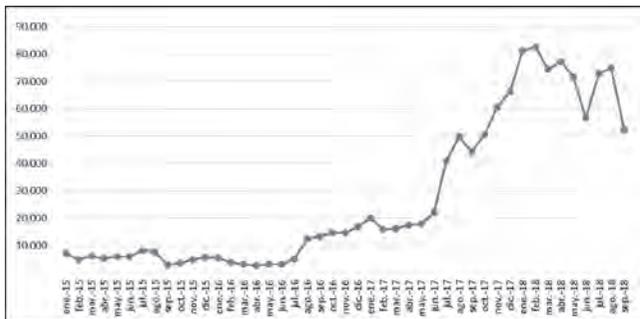


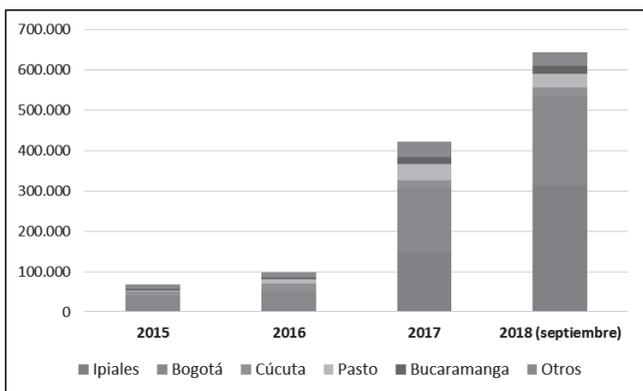
Gráfico 1. Entrada de venezolanos vía terrestre por el Puente Internacional Simón Bolívar, 2015-2018 (septiembre)



Fuente: Migración Colombia.

Si bien no todos los venezolanos que ingresan por Cúcuta se quedan en esta ciudad, desde 2015 más de 74.000 han declarado a Cúcuta como su lugar de hospedaje, siendo el tercer destino con mayor número de venezolanos hospedados. En primer lugar, se encuentra Ipiales con más de 466.000, seguido por Bogotá con alrededor de 461.000 migrantes hospedados (Gráfico 2).

Gráfico 2. Principales ciudades de hospedaje de venezolanos, 2015-2018 (septiembre)



Fuente: Migración Colombia.

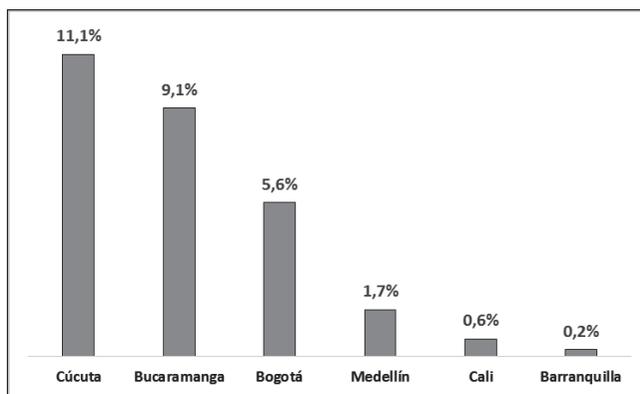
Apartir de estos resultados es importante analizar los efectos del fenómeno migratorio en ciudades como Ipiales y Pasto, y el impacto relativo que ha generado la migración de venezolanos frente a la población de las ciudades receptoras, —es decir, el peso que tienen los migrantes que se hospedan en la ciudad con respecto a su población—.

En primer lugar, los venezolanos que afirman que Ipiales o Pasto son su ciudad de hospedaje tienen como propósito dirigirse hacia el sur del continente, situación que se puede evidenciar con la información de Migración Colombia. Entre 2015 y septiembre de 2018 se registra una salida de venezolanos por el puente Rumichaca-Ipiales que supera las 790.000 personas. Esto permite concluir que el número de venezolanos que sale del país por Ipiales es considerablemente mayor que los que indican que su lugar de hospedaje estará en Ipiales o Pasto (más de 550.000 para el periodo mencionado).

Por otra parte, es importante tener claridad del impacto migratorio en Cúcuta, para

ello es necesario comparar la cantidad de venezolanos hospedados en la ciudad con respecto a la población total. Si bien el número de venezolanos que vive en Bogotá es mucho mayor, los efectos negativos de la migración son menores si se tiene en cuenta el tamaño de la población (Gráfico 3).

Gráfico 3. Participación de los migrantes venezolanos en la población de la ciudad, 2015-2018 (septiembre)

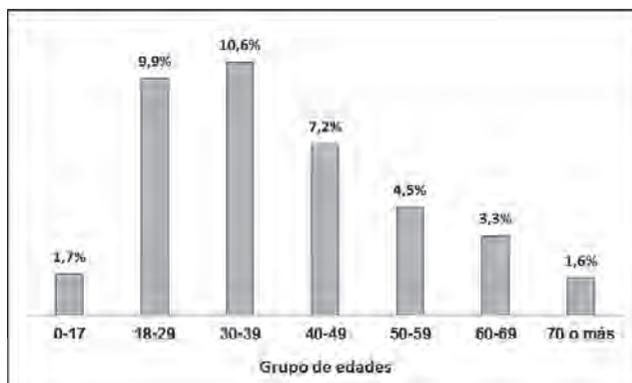


Fuente: Migración Colombia.

Cúcuta presenta la mayor incidencia de migrantes venezolanos con respecto a su población, es decir, entre 2015 y septiembre de 2018 ingresaron a la ciudad más de 74.000 venezolanos lo que corresponde al 11,1% de su población en 2018.

Si se analiza la migración por grupo de edades se evidencia que el 77% de los venezolanos que ingresan por el puente Simón Bolívar y se hospedan en Norte de Santander están en un rango de 18 a 49 años, edad en la que pueden participar en el mercado laboral del departamento, lo que ocasiona desplazamientos de la oferta laboral local, presiones hacia la baja en la remuneración y mayor informalidad. Para dimensionar la sobreoferta que trae consigo la migración de venezolanos en Norte de Santander, se observa que la participación por grupo de edad de los migrantes con respecto a la población del departamento se concentra en personas jóvenes (Gráfico 4).

Gráfico 4. Participación de los venezolanos hospedados en Norte de Santander con respecto a la población del departamento, 2015-2018 (septiembre)

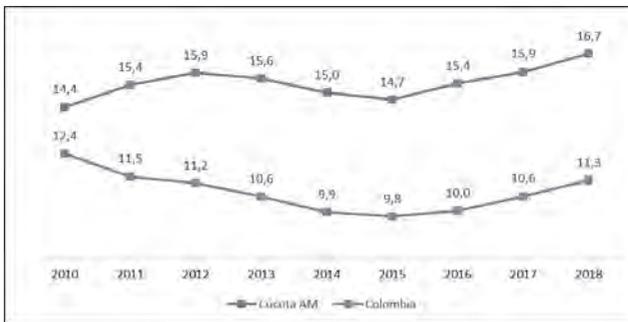


Fuente: Migración Colombia.

Es importante destacar que la coyuntura migratoria generó afectaciones considerables para el mercado laboral de la zona, de hecho, encuestas realizadas por la Cámara de Comercio de Cúcuta evidencian que, para el 96% de los empresarios de la región, la ciudad no estaba preparada para atender el fenómeno migratorio.

Dicha situación se corrobora con el deterioro de las condiciones del mercado laboral en el área metropolitana de Cúcuta, la cual alcanzó una tasa de desempleo del 16,7% para el primer semestre del año 2018, la segunda más alta entre las 23 ciudades más importantes del país. De hecho, se destaca la ampliación de la brecha de desempleo de esta área metropolitana respecto al total nacional como consecuencia del efecto migratorio: mientras que esta era de dos puntos porcentuales (p.p.) en 2010 pasó a 5,4 p.p. en el primer semestre de 2018 (Gráfico 5).

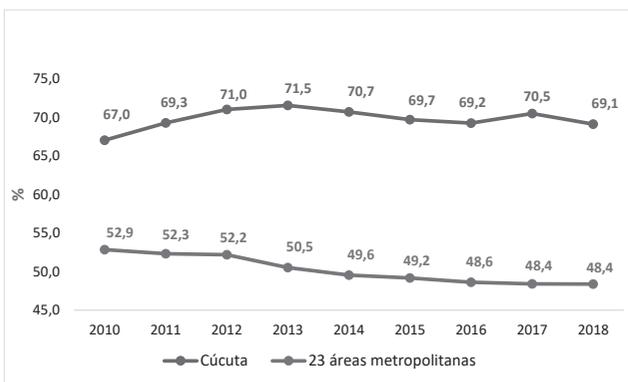
Gráfico 5. Tasa de desempleo, 2010-2018 (Primer semestre)



Fuente: DANE-Mercado laboral.

La sobreoferta de personas migrantes en la ciudad también ha generado un incremento en la informalidad laboral de esta área metropolitana, lo que trae efectos negativos sobre su economía reduciendo la contratación formal y el recaudo de aportes a la seguridad social. En el gráfico 6 se evidencia cómo la brecha de la informalidad de esta región se amplió frente a la del promedio nacional: mientras que esta brecha era de 14 p.p. en 2010, llegó a 20,7 p.p. en junio de 2018. Esta situación incrementa la demanda de recursos tanto para los pobladores de la zona como para los migrantes.

Gráfico 6. Tasa de informalidad, 2010-2018 (Primer semestre)



Fuente: DANE-Mercado laboral.

Frente a las 23 ciudades más importantes del país, según cifras del DANE, el área metropolitana de Cúcuta registró la tasa de informalidad más alta al cierre de 2017, 13,8 p.p. por encima del promedio de las 23 ciudades (Gráfico 7).

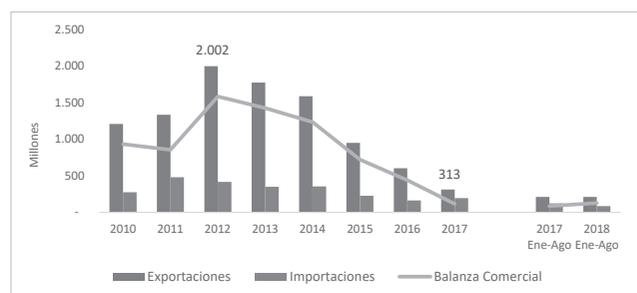
Gráfico 7. Tasa de informalidad, 2017



Fuente: DANE-Mercado laboral.

En materia de comercio el escenario tampoco ha sido alentador para Colombia, en particular para el área metropolitana de Cúcuta. Para el país en general, dejando de lado el comercio minero-energético, desde el año 2012 se ha presentado una caída constante en la balanza comercial con Venezuela. Las exportaciones no mineras han pasado de tener un valor de US\$ 2.000 millones en 2012, a tan solo 313 millones en 2017. Este fenómeno va de la mano con el deterioro que ha presentado el bolívar frente al peso colombiano, cuya tendencia continúa empeorando, afectando aún más la balanza comercial (Gráfico 8).

Gráfico 8. Balanza comercial no minero-energética de Colombia con Venezuela, 2010-2018 (\$US dólares)

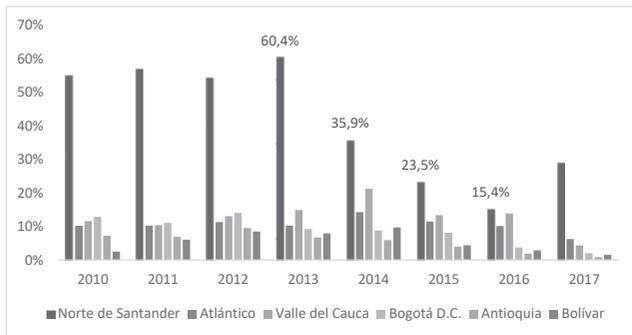


Fuente: DANE – DIAN, cálculos OEE.

Desagregando un poco más el fenómeno comercial con Venezuela, para los seis principales departamentos que comercian productos no minero-energéticos con este país –los cuales representaron en promedio el 82% y 92% de las exportaciones e importaciones entre 2010 y 2017, respectivamente–, las exportaciones de Norte de Santander son las que mayor dependencia tienen de

Venezuela. Estas se han reducido sustancialmente a lo largo de los años. Por ejemplo, mientras que en 2013 las exportaciones de Norte de Santander hacia ese país llegaron a ser del 60,4% del total exportado del departamento, en 2016 fueron apenas del 15,4%, año en el que se registró el máximo histórico (Gráfico 9).

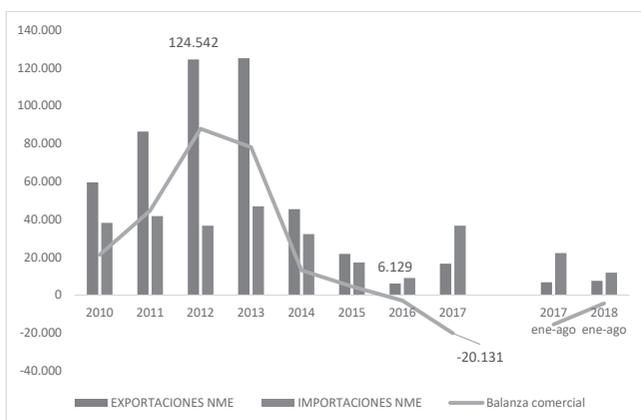
Gráfico 9. Departamentos que registran el mayor comercio bilateral con Venezuela: Participación de las exportaciones hacia ese país en el total de las exportaciones no minero-energéticas, 2010-2017 (%)



Fuente: DANE – DIAN. Cálculos OEE – Mincit.

Una posible explicación de esta caída se podría argumentar en la búsqueda de nuevos destinos por parte de Norte de Santander. Sin embargo, lo que es evidente es que el comercio del departamento con este país se empieza a deteriorar desde 2014 y se agudiza en 2016, año desde el cual empieza la entrada masiva de venezolanos al país (Gráfico 10).

Gráfico 10. Balanza comercial no minero-energética de Norte de Santander con Venezuela, 2010-2018 (US\$ FOB)

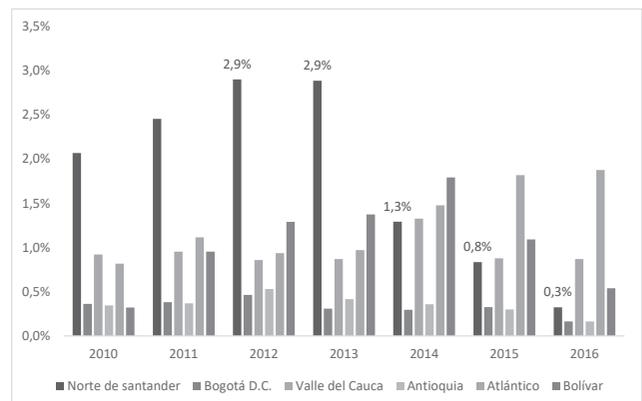


Fuente: DANE – DIAN. Cálculos OEE – Mincit.

El deterioro del comercio bilateral del departamento con Venezuela se evidencia también cuando se analiza el índice de apertura comercial (o dependencia comercial), entre ambos, el cual se ha deteriorado durante los últimos años. Por ejemplo, mientras que este indicador llegó a ser del 2,9% en 2012 y 2013, a partir de 2014 ha registrado una caída abrupta, llegando a 0,3% en 2016 (Gráfico 11).

Es importante resaltar que este análisis es representativo para el área metropolitana de Cúcuta en la medida en que las exportaciones e importaciones de esta región, en promedio para los años analizados, representaron más del 80% del comercio total del departamento. Por lo tanto, es posible concluir que el deterioro comercial de Cúcuta con Venezuela y las condiciones económicas de la región evidencia la necesidad de implementar acciones de política que permitan estabilizar el impacto que ha tenido la reducción de la participación del comercio con este país.

Gráfico 11. Índice de Apertura Comercial, 2010-2016



Fuente: DANE y Banco de la República. Cálculos: MinCIT.

En relación a la estructura de su aparato productivo, el área metropolitana de Cúcuta se ubicó en la posición número 15 en cuanto a la complejidad económica de sus exportaciones en el año 2017. Frente al resto de ciudades evaluadas se observa un rezago significativo de la región en cuanto a la sofisticación de su canasta exportable, incluso por debajo de municipios menos representativos como Tuluá, Santander de Quilichao, Sogamoso, Palmira, Buga y Rionegro (Cuadro 1).

A pesar de ubicarse en una posición intermedia en el comparativo nacional, el desempeño de Cúcuta en este indicador es bastante bajo frente a lo esperado para una ciudad ubicada en una zona de frontera, en la cual la cercanía geográfica con el mercado externo, en este caso con Venezuela, debería permitirle explotar su potencial productivo de forma más efectiva dado los menores costos logísticos y de transporte en los que debe incurrir para el intercambio de sus mercancías.

Este débil desempeño en materia de comercio exterior es el reflejo de las bajas capacidades productivas de su economía. Para el caso de la complejidad económica sectorial, el área metropolitana de Cúcuta se ubicó en la posición número 17 a nivel nacional con un índice de 0,4 en 2017 (Cuadro 1). En términos generales, estos resultados indican una baja diversificación de la estructura económica de la ciudad en comparación al resto de municipios de Colombia, así como una orientación productiva enfocada hacia sectores de bajo valor agregado.

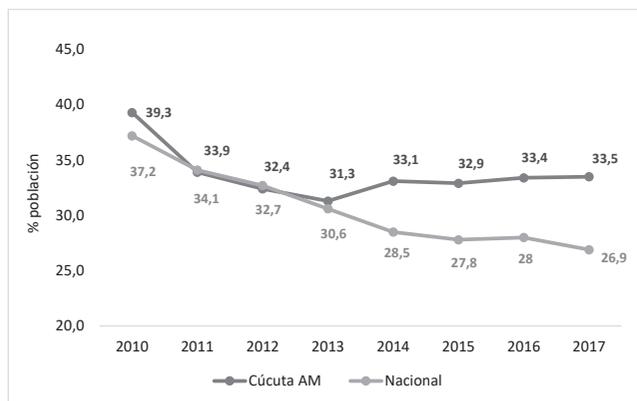
Cuadro 1. Ranking nacional de Complejidad Económica, 2017

Municipio	Posición 1.	Complejidad exportadora	Posición 2.	Complejidad sectorial
Rionegro Met	1	1.20	5	0.79
Cartagena Met	2	0.90	12	0.49
Bogota Met	3	0.89	1	0.94
Guadalajara de Buga	4	0.78	16	0.40
Manizales Met	5	0.73	8	0.67
Palmira	6	0.67	6	0.70
Sogamoso Met	7	0.56	13	0.46
Cali Met	8	0.53	3	0.87
Medellin Met	9	0.45	2	0.93
Barranquilla Met	10	0.44	9	0.61
Pereira Met	11	0.43	7	0.68
Santander de Quilichao	12	0.35	4	0.80
Tunja Met	13	0.18	15	0.40
Tulua Met	14	0.18	14	0.46
Cucuta Met	15	0.02	17	0.40
Bucaramanga Met	16	0.00	10	0.52
Ibague	17	-0.02	18	0.39
Barrancabermeja	18	-0.65	23	0.29
Riohacha	19	-0.73	30	0.17
Popayan	20	-0.73	11	0.51
Quibdo	21	-0.86	26	0.24
Montelibano	22	-0.92	22	0.31
Santa Marta	23	-0.94	20	0.31
Villavicencio Met	24	-1.12	24	0.28
Valledupar	25	-1.27	21	0.31
Caucasia	26	-1.78	28	0.24
Neiva	27	-2.21	19	0.34
El Carmen de Bolivar	28	-2.31	32	0.04
San Andres de Tumaco	29	-3.32	29	0.22
Yopal	30	-3.43	25	0.25
Acacias	31	-3.86	27	0.24
Arauca	32	-3.92	31	0.12

Fuente: DATLAS Colombia.

Finalmente, es importante destacar que, para el área metropolitana de Cúcuta, la incidencia de la pobreza se ubicó en una tasa cercana al 40% de la población en el año 2010, presentando una tendencia decreciente a lo largo de los tres años siguientes a este periodo, hasta alcanzar su tasa histórica más baja en 2013 (31,3%). Sin embargo, a partir del año 2014, la pobreza monetaria del área metropolitana se alejó de la tendencia decreciente observada a nivel nacional y empezó a crecer nuevamente hasta alcanzar una tasa de 33,5% en 2017. Este comportamiento coincidió con las problemáticas sociales asociadas al fenómeno económico de Venezuela, al incremento en los niveles de desempleo e informalidad de la población y al débil desempeño productivo de su economía local. (Gráfico 12).

Gráfico 12. Pobreza monetaria: Área metropolitana de Cúcuta vs. Total nacional, 2010-2017



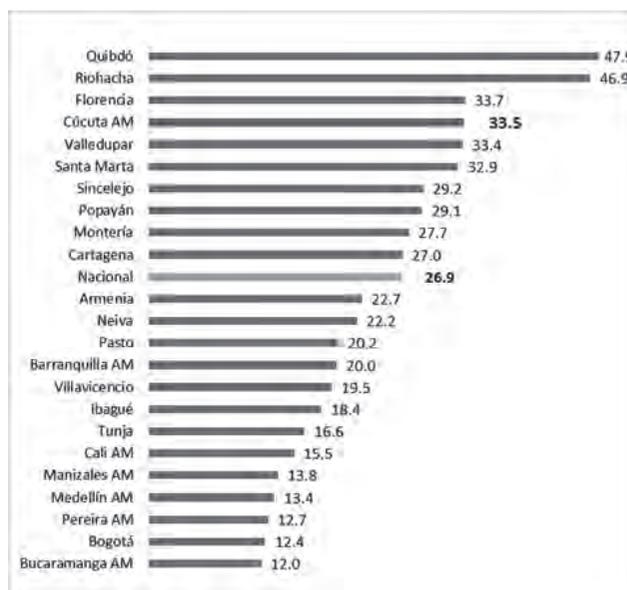
Fuente: DANE – Pobreza multidimensional y monetaria en Colombia.

De hecho, si se compara con el resto de municipios y áreas metropolitanas a nivel nacional, la región se ubicó como una de las ciudades con mayor proporción de población en condición de pobreza en el año 2017, tan solo por debajo de Quibdó (47,9%), Riohacha (46,9%) y Florencia (33,7%).

Por otra parte, de acuerdo con la información recopilada en el censo poblacional de 2005, se identificó que el 50,6% de la población de Cúcuta se clasificó en condición de pobreza en este periodo bajo el criterio de pobreza multidimensional del DANE-DNP, en el cual, se evaluaron aspectos relacionados con acceso a educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios.

En línea con lo anterior, a pesar de los avances registrados en la última década en materia de pobreza a nivel nacional, el incrementó nuevamente de esta variable para la ciudad de Cúcuta supone un escenario de riesgo para los próximos años, explicado principalmente por las mayores tensiones sociales asociadas al fenómeno de la pobreza, entre estas mayores tasas de criminalidad y de informalidad laboral.

Gráfico 13. Pobreza monetaria: ranking nacional, 2017



Fuente: DANE – Pobreza multidimensional y monetaria en Colombia.

A modo de resumen, puede concluirse a la luz de los resultados revelados por los indicadores económicos y migratorios lo siguiente:

- La migración de venezolanos hacia Colombia ha tenido repercusiones en todo el país. Sin embargo, la región más afectada es el área metropolitana de Cúcuta como ya se evidenció. Esta ha registrado un desplazamiento de la fuerza laboral local, ampliando la brecha de desempleo e informalidad con respecto al promedio nacional. Así mismo, los niveles de pobreza de la ciudad son superiores a los presentados tres años atrás.

- La desaceleración del comercio con Venezuela, especialmente de las exportaciones, no es un fenómeno que incluya a todo el territorio nacional. La información revela un comportamiento mucho más concentrado en ciertos departamentos de Colombia y en particular de Norte de Santander, específicamente en el área metropolitana de Cúcuta para los años analizados.
- A esto se le suma la baja complejidad económica de sus exportaciones y del aparato productivo, explicado, entre otras cosas, por su alta dependencia al comercio exterior con Venezuela y a la escasa sofisticación y diversificación de su economía.

2. Resultados de medidas similares

Para atender situaciones como la descrita para el área metropolitana de Cúcuta, históricamente en el país se han expedido diversas leyes y decretos que han habilitado la creación de estímulos orientados a incentivar la inversión, la constitución de nuevas empresas y la generación de empleo en zonas del territorio que demandan atención especial. Estas medidas, que en ocasiones se focalizan en sectores, generalmente definen beneficios tributarios, laborales o para la exportación.

Una de las medidas destacadas en dicha dirección es la Ley 218 de 1996 (más conocida como la Ley Páez), uno de los hitos más importantes de finales de siglo veinte, con la cual se definieron una serie de incentivos tributarios orientados a promover la transformación del aparato productivo en los departamentos de Cauca y Huila, después de una avalancha en el río Páez que afectó una gran zona de dichos departamentos.

Esta ley otorgó incentivos tributarios de carácter nacional (exención de impuesto de renta y complementarios por un período de 10 años) para las nuevas empresas del sector Agrícola y Ganadero, Microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, y para las compañías exportadoras y mineras (no relacionadas con la exploración o explotación de hidrocarburos) que se constituyeran dentro de la zona afectada por el fenómeno natural. Dichas empresas debían instalarse efectivamente en la zona (o debían estar ubicadas en la zona antes del 21 de junio de 1994) y demostrar aportes a la generación de empleo.

De acuerdo con cifras de la Cámara de Comercio del Cauca (CCC) publicadas en un estudio de impacto de la Ley Páez, elaborado por la Universidad ICESI¹, después de 10 años de su implementación, en el Cauca se encontraban registradas 139 empresas como beneficiarias, fundamentalmente en el sector manufacturero

(78%), que además generaban 4.873 puestos de trabajo directos.

La Ley 608 de 2000 (conocida como Ley Quimbaya), expedida con ocasión del terremoto del Eje Cafetero de 1999, siguió los propósitos que, en su momento, orientaron la expedición de la Ley Páez. La ley contempló beneficios para las empresas que se constituyeran (o existentes cuyas ventas se hubiesen reducido en más de 30% en el año del desastre) y se instalaran en los municipios de la zona. Entre los beneficios se destacan la exención del impuesto sobre la renta por 10 años o la devolución o compensación del IVA asociada a la importación de bienes de capital. Según evaluaciones realizadas por el Banco de la República, después de 3 años de entrada en vigencia de la Ley Quimbaya, un total de 495 empresas se habían acogido a los beneficios.

La Ley 677 de 2001 (Reglamentada mediante los decretos 1227 de 2002 y 752 de 2014) estableció las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE) en los municipios fronterizos de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar o Ipiales, dedicados a la producción de bienes o prestación de servicios con un alto componente exportador. Este esquema contempla beneficios en materia aduanera, laboral y tributaria. Las ZEEE no tuvieron la acogida esperada entre inversionistas, debido en gran medida a las altas metas exigidas en materia de exportación e inversión.

Igualmente, el Presidente de la República expidió normas con fuerza de ley en ejercicio de las facultades propias de estado de emergencia, económica, social y ecológica Decreto 1770 de 2015, para Cúcuta y su área metropolitana, entre otros. Dentro este marco normativo se expidieron los siguientes decretos:

- Decreto 1818 de 2015, mediante el cual se decretó la exención transitoria del IVA en la venta de alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción y electrodomésticos y gasodomésticos en la jurisdicción de varios municipios fronterizos con Venezuela.
- Decreto 1771 del 7 de septiembre de 2015, por medio del cual se levantaron algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población
- Decreto 1772 del 7 de septiembre de 2015 cuya finalidad fue establecer disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado

¹ Universidad ICESI, Centro de investigación en economía y finanzas (2008). *10 AÑOS DE LA LEY PÁEZ - Impacto Económico (Resumen Ejecutivo)*.

de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.

- Decreto 1820 de 2015, mediante él se adoptaron entre otras las siguientes medidas: La tarifa del cero por ciento para la obtención de la matrícula mercantil de los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias que inicien su actividad económica principal a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 2016 y la refinanciación de deudas de usuarios de la Zona Franca Permanente de Cúcuta.
- Decreto 1819 del 15 de septiembre de 2015, por medio del cual se estableció la posibilidad legal de asignar subsidios familiares de vivienda con los recursos de los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis) de las Cajas de Compensación Familiar a los hogares afectados por la emergencia, aun cuando se trate de hogares no afiliados a las mismas.
- Decreto 1821 del 15 de septiembre de 2015, el cual amplió la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Más recientemente, mediante el Decreto 1650 del 2017 se reglamentó la creación de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), normativa introducida por la Ley 1819 de 2016, el cual estableció que las nuevas empresas pueden beneficiarse de una tarifa reducida del impuesto de renta, que varía de acuerdo con el tamaño de la empresa, mediante el cumplimiento de unos requisitos mínimos de inversión y de generación de empleo, y de otros requisitos como la constitución de nuevas empresas en los municipios declarados y el desarrollo de la totalidad de su proceso productivo en dichos municipios. Desde su entrada en vigencia en octubre de 2017, se han localizado 407 empresas en las Zomac del país (con corte de información reportada por el Ministerio de Hacienda a mayo de 2018).

En síntesis, los mecanismos de apoyo expuestos anteriormente evidencian que estos han funcionado cuando se trata de atender situaciones apremiantes para dinamizar la actividad productiva, especialmente en el mercado interno. En consecuencia, se considera viable avanzar en la adopción de un esquema similar que permita atender la difícil situación que se ha expuesto para la ciudad de Cúcuta y su área metropolitana.

3. Competencia del Congreso de la República para decretar exenciones y beneficios tributarios

La potestad tributaria del Congreso de la República se encuentra consagrada en el artículo 338 de la Constitución Política, el cual

establece que *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”*. Tratándose de exenciones tributarias, el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Gobierno nacional para la formulación e iniciativa de proyectos de ley que contemplen la creación de exenciones tributarias.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que esta facultad del Congreso es lo suficientemente amplia como para establecer la política tributaria que la economía del país y las necesidades del Estado demanden: *“es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal”*².

El ejercicio de esta potestad tributaria se encuentra sometido a los límites de la Constitución, tanto en la configuración de cada tributo en particular, como en el diseño de un sistema tributario de manera general: *“5.7. No obstante, la misma jurisprudencia ha aclarado que, en todo caso, la atribución para fijar el régimen legal del tributo, si bien es amplia y discrecional, no es absoluta, pues la misma encuentra límites precisos en la propia Constitución Política. Ha precisado la Corte[15] que los límites impuestos al poder decisorio del Congreso en materia impositiva, se concretan en los siguientes aspectos: (i) inicialmente, frente al deber individual de contribuir a la financiación de los gastos públicos, pues el mismo tiene que ser desarrollado conforme a los criterios de justicia y equidad (C.P. art. 95-9); (ii) también con respecto a la construcción del sistema tributario como tal, toda vez que este debe estar fundado, por una parte, en los principios de legalidad, certeza e irretroactividad (C.P. art. 338), y por la otra, en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (C.P. art. 363); finalmente, (iii) las regulaciones tributarias deben respetar los derechos fundamentales, y, en ese contexto, adoptarse con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad”*³.

En relación con la aprobación de beneficios tributarios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el importante papel que el Congreso desarrolla de la mano del Gobierno nacional en la configuración de la política tributaria fiscal y económica del país: *“El Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del*

² Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1995. Reiterada en Sentencias C-341 de 1998, C-250 de 2003, C-1003 de 2004, C-664 de 2009, C-748 de 2009, C-913 de 2011 y C-198 de 2012.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2011.

Gobierno y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Al tomar la decisión de excluir a un sector del pago de un determinado tributo debe consultar criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida sin que desconozca con ello derechos o garantías fundamentales. Puede excluir del pago de un impuesto a un determinado grupo de personas en aras de estimular o incentivar un cierto sector o actividad y con el propósito de reconocer situaciones económicas o sociales que ameritan adoptar la medida”⁴.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una amplia doctrina respecto al cumplimiento de los límites y principios constitucionales tributarios por parte de las normas que establecen exenciones, exclusiones y beneficios fiscales: “5.3.- *Con independencia de lo anterior, lo cierto es que la Corte Constitucional ha dejado claro que “todo beneficio fiscal que introduzca el legislador debe atender a los principios de generalidad y homogeneidad, puesto que solo así se garantiza la existencia de un sistema tributario justo, desprovisto de privilegios y fueros”*[21]. *En la misma dirección, ha sentado la premisa según la cual el principio de generalidad de los beneficios tributarios “cobija a todos los contribuyentes que se encuentren en el mismo supuesto de hecho, sin distinciones injustificadas”*[22]. *De esta manera, la amplia facultad de regulación del Congreso en materia de beneficios fiscales exige atender los parámetros constitucionales antes referidos:*

“Conforme a lo anterior, esta Corporación ha señalado que el otorgamiento de beneficios tributarios, no obstante el amplio margen de configuración normativa de que goza el legislador sobre la materia, no queda librado simplemente a su opción política, sino que debe atender a una valoración específica de la justicia tributaria y demás principios que sustentan la política fiscal[23].

En este sentido, la jurisprudencia ha reconocido la amplia potestad que, de acuerdo con la Carta Política, ostenta el Congreso para fijar exenciones tributarias, la cual solo encuentra límites en las disposiciones constitucionales, por lo que ha de ser ejercida al tenor de ellas, dentro de criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad[24]. *Así, la soberanía fiscal que ejerce el legislador, no por amplia puede reputarse absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta a los límites y condicionamientos que emanan directamente de la Constitución Política”⁵.*

La constitucionalidad de este tipo de medidas debe estar fundamentada en la consecución de los fines del Estado, decidiéndose la exequibilidad de normas que establecen exenciones y beneficios tributarios para efectos de: “1) recuperación

y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas en razón de desastres naturales o provocados por el hombre; 2) fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social; 3) incremento de la inversión en sectores altamente vinculados a la generación de empleo masivo; 4) protección de determinados ingresos laborales; 5) protección a los cometidos de la seguridad social; 6) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país”⁶.

Como se observa, la recuperación y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas son finalidades constitucionalmente válidas para la formulación de beneficios tributarios dirigidos exclusivamente al área metropolitana de Cúcuta. En ese sentido, los beneficios tributarios que se proponen en esta oportunidad al Honorable Congreso de la República respetan los límites y principios constitucionales tributarios, como lo son los principios de reserva de ley, certeza, equidad, progresividad y eficiencia, al permitir que por un periodo de tiempo limitado, gocen de una reducción en la tarifa del impuesto sobre la renta las empresas que efectúen inversiones importantes y creen empleo en la jurisdicción del municipio de Cúcuta y su área metropolitana.

4. Explicación del articulado

Mediante el presente proyecto de ley, el Gobierno nacional propone beneficios fiscales y económicos para el área metropolitana de Cúcuta, a través de la creación de una Zona Económica y Social Especial (ZESE) que permita atender las difíciles condiciones del mercado laboral (altas tasas de desempleo e informalidad), y los bajos niveles de inversión; situaciones generadas por la alta migración de población venezolana.

Bajo este entendido, el primer artículo describe el objeto general del proyecto, que es crear como zona económica y social el área metropolitana de Cúcuta con beneficios fiscales y económicos con el propósito de atraer inversión y empleo a la región.

El artículo segundo define de los beneficiarios de la zona económica y social que serán las sociedades comerciales que constituyan el área metropolitana de Cúcuta y a las actividades económicas que se les aplicará el beneficio.

Los artículos tercero, cuarto y quinto, establecen los beneficios tributarios económicos que obtendrán los beneficiarios de la ZESE y los requisitos para solicitar los mismos.

De otra parte, los artículos sexto y séptimo especifican los mecanismos que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con entidades del orden nacional y local, implementarán para la promoción y el apoyo a la productividad en la ZESE.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia 717 de 2003.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia 657 de 2015.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1107 de 2011.

Finalmente, el artículo octavo, noveno y décimo plantean el régimen sancionatorio, la posibilidad de reglamentación de la ley por parte del Gobierno nacional y la vigencia de la ley, respectivamente.

De conformidad con lo anteriormente planteado, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, la deliberación, discusión y debate del presente proyecto de ley, con la confianza de que será estudiado minuciosamente y que, de ser aprobado, contribuirá a crear condiciones para la atracción de inversión, la creación de empresas y la generación de empleo en el área metropolitana de Cúcuta.

Atentamente,

Atentamente,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
MINISTRO COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
PRESIDENTE CAMARA DE REPRESENTANTES

JUAN PABLO CELIS VERGEL
REPRESENTANTE A LA CAMARA

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CAMARA

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CAMARA

CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
REPRESENTANTE A LA CAMARA

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
SENADORA DE LA REPUBLICA

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
SENADOR DE LA REPUBLICA

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPUBLICA

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
SENADOR DE LA REPUBLICA

ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ
SENADOR DE LA REPUBLICA

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
SENADOR DE LA REPUBLICA

GOBIERNO DE COLOMBIA MINHACIENDA

1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Señor
JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro
MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO
Calle 28 No. 13 A -15
Bogotá, D.C.
Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Anteproyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta".
Respetado Ministro,
En atención al oficio 1-2018-111441, mediante el cual solicita el estudio y análisis del texto del Anteproyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta", me permito informar que el costo fiscal que podrían generar las propuestas contenidas en la iniciativa cuentan con el aval de este Ministerio.
No obstante lo anterior, y de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, con el fin de verificar si el texto se conserva en los mismos términos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del Anteproyecto. En este sentido, en caso de ser necesario, se pondrán de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.

En los anteriores términos se considera resuelta la solicitud, cualquier inquietud adicional con gusto será atendida

Cordialmente,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO
Viceministro Técnico
VTIDGPMCAJ
MCRMAGCAPPIC
UJ-2858161
UJ-285716

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal: 11711
P.O. Box 1571-381-1726
Avenida de Cúcuta No. 1171 6291272 - Línea Nacional: 01 800 910011
Aparato de Correo: 1171-381-1726
Carrera 6 No. 6C-38 Bogotá D.C. www.minhacienda.gov.co

Bogotá, D.C., noviembre 21 de 2018

Doctor
José Manuel Restrepo
Ministro de Comercio, Industria y Turismo
Gobierno de Colombia

Respetado Doctor:

Con el presente oficio la bancada nortesantandereana expresa su apoyo al proyecto de ley por medio del cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta. Agradecemos el respaldo del Gobierno frente a la crisis que padece la región y estaremos dispuestos a acompañar positivamente esta propuesta en el debate legislativo. Queremos dejar constancia por medio de este escrito, que los beneficios tributarios manifestados en el presente proyecto de ley, puedan ser otorgados también a las sociedades comerciales que actualmente están constituidas.

Firman los presentes:

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el proyecto de ley número 270, con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Alejandro Chacón, Jairo Cristo, Juan Pablo Celis, Wilmer Carrillo*; honorables Senadores *Milla Romero, Andrés Cristo*; y Doctor *José Manuel Restrepo*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un régimen tributario especial para las zonas francas ubicadas en territorios de

frontera comprendidos por los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, con lo cual se pretende incentivar la inversión y la economía en estas zonas.

Artículo 2°. A partir de la siguiente vigencia fiscal y por un término de 15 años, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 15%, tanto para los que actualmente se encuentran dentro de la zona franca como para aquellas nuevas empresas.

Lo anterior siempre que cumplan con los requisitos estipulados en la Ley 1004 de 2005.

Artículo 3°. *Obras por impuestos*. Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que se encuentren ubicadas o se quieran ubicar dentro de una zona franca podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados en las diferentes zonas francas, relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía y gas o construcción, y/o reparación de infraestructura vial. El excedente será pagado por la persona jurídica a la entidad correspondiente.

Parágrafo 1°. Al mecanismo de pago previsto en el presente artículo podrán acogerse las personas jurídicas que sean deudores de multas, sanciones y otras obligaciones de tipo sancionatorio a favor de entidades públicas del orden nacional.

Parágrafo 2°. La financiación de los proyectos podrá efectuarse de manera conjunta por varios contribuyentes, los cuales podrán seleccionar el mecanismo de pago de impuesto de renta o descuento del mismo respecto de los montos aportados de conformidad con lo aquí dispuesto.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento que se deba adelantar ante los entes territoriales para la ejecución de las obras a que hace referencia el presente artículo, así como el proceso de contratación para la ejecución de las mismas.

Parágrafo 4°. Quien no desee acogerse a lo estipulado en el presente artículo deberá pagar la totalidad de la tarifa del impuesto establecida en el artículo 2° de la presente ley ante la entidad correspondiente.

Artículo 4°. El Gobierno nacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Bancóldex, establecerán una línea de crédito especial con tasas preferenciales para aquellas personas naturales o jurídicas que deseen invertir en las zonas francas de frontera, tanto para los actuales usuarios como para quienes deseen ser nuevos usuarios.

Parágrafo. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, regulará y definirá las condiciones y el plazo para la aplicación de lo estipulado en el presente artículo.

Artículo 5°. Los requisitos establecidos en el capítulo tercero del Decreto 2147 de fecha 23 de diciembre de 2016 se reducirán a la mitad para los nuevos usuarios que deseen establecer o ingresar a las zonas francas ubicadas en territorios de frontera, por un término de 15 años a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Se entenderá que los requisitos a que hace referencia el presente artículo son respecto del área a declarar como zona franca, inversión, usuarios y generación empleo, establecidos en el decreto referenciado. En el caso de los usuarios se aproximará al número entero superior.

Artículo 6°. *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

1. Exposición de motivos

El propósito de las zonas francas es el desarrollo económico de una región en particular, favoreciendo la creación de empleo, mejorando las condiciones de vida y promoviendo mayores oportunidades en los diversos ámbitos sociales. No obstante, la creación de zonas francas no solo se fundamenta en la importancia de estimular el desarrollo regional, sino también en la promoción de la apropiación de conocimiento tecnológico, como en la producción de bienes y servicios para el mercado laboral. Por lo tanto, la creación de estrategias productivas tanto gubernamentales como empresariales es fundamental para fomentar nuevas alternativas de progreso en el país.

Como bien lo exponen organismos internacionales como la CEPAL y el BID, el régimen de zona franca permite competir por inversiones mejorando el progreso y la competitividad regional a partir de la captación de nuevas inversiones de capital, la generación de economías de escala y el desarrollo de procesos industriales. Vale la pena mencionar que el régimen de zonas francas existe en la mayoría de los países pertenecientes a la OCDD, instaurándose como un mecanismo de competitividad y ubicándose como una estrategia que permite atenuar los problemas sociales y económicos de un territorio.

En este orden de ideas, Colombia estableció como primordial atraer nuevas inversiones y atender los compromisos sociales y económicos adquiridos, lo cual está planteado en el Régimen de Zonas Francas en Colombia, formulado en la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 del 23 de diciembre de 2016. A partir de lo anterior, las zonas francas se definen como “áreas geográficamente delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior”¹.

Las zonas francas, según Procolombia, tienen como finalidad:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un foco de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos bajo los parámetros de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios para facilitar su venta.

De tal modo, el régimen de zonas francas en Colombia, además de constituir un mecanismo de atracción para nuevas inversiones y empleo, también es un incentivo para desarrollar procesos industriales altamente productivos, competitivos y con componentes de innovación tecnológica sustancial. Todo proyecto o empresa que pretenda acogerse al régimen deberá asegurarse de cumplir con estas finalidades².

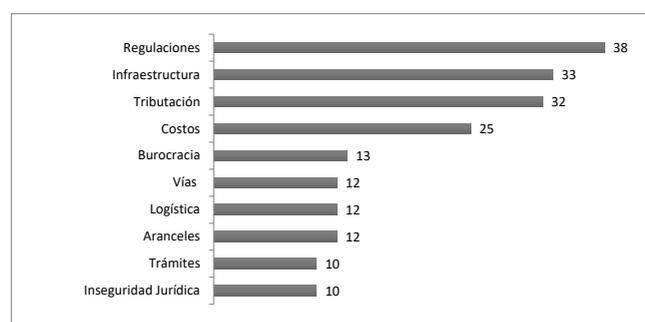
Adicionalmente, el régimen de zonas francas en Colombia comprende la figura de zona franca permanente especial (ZFPE) “uniempresarial”, la cual también tiene como objetivo impulsar el desarrollo de proyectos de inversión generadores de alto impacto social y económico. La ZFPE es definida como el área delimitada del territorio nacional en la que se instala un único usuario industrial, el cual goza de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial. Por tal motivo, se exige un alto componente de reconversión industrial o de transferencia tecnológica o de servicios, más exigente que el requerido en las zonas francas permanentes³.

Cabe anotar que un alto número de zonas francas constituyen zonas fronterizas⁴, pues se caracterizan por ser territorios porosos y altamente vulnerables. Es prioritario detonar el crecimiento de estas regiones, dándoles ventajas competitivas que permitan incentivar su desarrollo económico, generando mejores índices de bienestar social, fomentando la formalidad y la participación del sector industrial, el cual se constituye como fundamental para el país.

Por otro lado, las zonas francas en Colombia están en proceso de desarrollo y el primer problema identificado por la Cámara de Zonas Francas de la ANDI “es la incertidumbre regulatoria y jurídica, se ha convertido en el principal factor para la desestimación de la inversión en Colombia, reduciendo al mínimo las afectaciones que el conflicto armado puede tener sobre la inversión, ya que los costos asociados a esta son considerados fijos”. Además, que las compañías están saliendo del país debido a que no cumplieron los objetivos iniciales que tenían sobre la operación en Colombia, además identifican a Perú con características similares a las de Colombia, pero con mejores ventajas competitivas, como una buena logística, infraestructura, TLC, aranceles bajos y modernización en sus plantas de producción.

En el 2017, el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC), de la Universidad del Rosario, adelantó un estudio que tenía como objetivo indagar sobre la percepción de empresas de diferentes sectores con respecto a la exportación en Colombia. Y se evidenció que los principales problemas que tienen las empresas para exportar son los siguientes:

Gráfica 1. Desventajas de Colombia



Fuente: Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas.

Por ello es indispensable crear los mecanismos necesarios para que las empresas se puedan establecer; por ello la posición no ventajosa de ciudades como Cúcuta debe alinearse con beneficios que permitan contrarrestar la actual crisis que vive el departamento, donde se suman las problemáticas de exceso regulatorio, problemas de infraestructura y exceso de tributación. En razón a lo anterior, es indispensable que la industria y el comercio vayan de la mano con el empleo formal,

¹ http://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/Ma-nual_zonas_franca2017.pdf

² *Ibíd.*

³ Procolombia, 2018.

⁴ Fedesarrollo, 2008.

pero con la generación de unas condiciones para la inversión.

En el marco de zonas francas, según la Asociación de Zonas Francas de la Américas (AZFA), en los países miembros de la OCDE se encontró que Colombia tiene en este momento la tarifa de renta más alta de Latam, con un 20% de impuesto de renta.

Tabla 1. Impuesto a la renta en países de la OCDE

País	Zonas Francas	Renta en TN	Renta en ZF
Canadá	X	28%	28%
Chile	X	22,5%	0%
Estonia	X	21%	0%
Grecia	X	26%	Na
Irlanda	X	12,5%	13%
Israel	X	26,5%	0%
Italia	X	31,4%	Na
Corea	X	24,2%	0%
México	X	30%	0%
Polonia	X	19%	0%
Portugal	X	23%	5%
Canarias	X	28%	4%
Suecia	X	22%	22%
Turquía	X	20%	0%
Reino Unido	X	21%	21%
Estados Unidos	X	21%	21%

Fuente: Asociación de Zonas Francas de la Américas (AZFA).

2. Justificación

Las zonas francas han demostrado ser un pilar de desarrollo en los territorios donde están plenamente establecidos, por ello hay que pensar cómo los territorios de frontera pueden fomentar esta actividad. Muchos de los departamentos que son fronterizos no poseen zonas francas; sumado a eso, son los territorios más vulnerables del país. En ese sentido se deben establecer mecanismos para atraer empresas ancla en las zonas francas y que así lleguen grandes inversionistas a estos territorios.

Por lo anterior, fomentar esta actividad económica en los territorios fronterizos puede generar una oportunidad esencial para su desarrollo socioeconómico, ya que estos territorios apartados padecen problemas de pobreza, desempleo e informalidad. Con unas mejores condiciones, esta industria podría ser un pilar de desarrollo y por ello se necesita crear las condiciones para generar zonas francas de gran envergadura en los territorios fronterizos, a través de incentivos.

La grave situación por la que atraviesan las zonas de frontera requiere de parte de las autoridades nacionales dos acciones:

- A) Medidas URGENTES de choque que les permitan a las empresas legalmente constituidas, en primer lugar, detener la contracción de sus nóminas y, en segundo lugar, generar más y mejores empleos, vinculando

preferencialmente a las personas de estas regiones.

- B) Medidas de gran impacto para atraer inversionistas nacionales y extranjeros que generen nuevos empleos, vinculando preferencialmente a las personas de las regiones.

3. Diagnóstico sobre las zonas francas a nivel nacional

3.1. Zonas francas a nivel nacional

A diciembre de 2017, el país tenía, según la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, 112 zonas francas, las cuales se desglosan de la siguiente manera: zonas francas permanentes 39, zonas francas permanentes especiales 69 y zonas francas permanentes costa afuera 4.

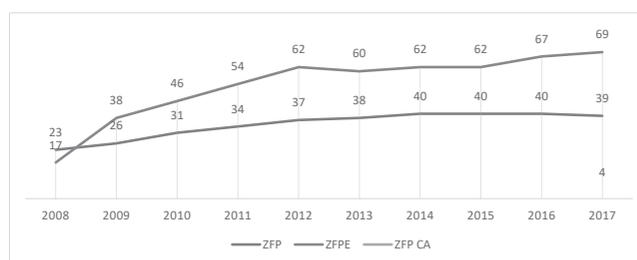
Tabla 2. Zonas francas en Colombia

Zonas francas a diciembre de 2017			
Total zonas francas	112	Zonas francas permanentes (ZFP)	39
		Zonas francas permanentes especiales (ZFPE)	69
		Zonas francas permanentes de costa afuera (ZFPCA)	4

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

Las 112 zonas francas que hay en el país se dividen de la siguiente manera sectorial: industrial 62, agroindustrial 13 y servicios 37. Lo que dicen estas cifras es que las zonas francas están siendo usadas como mecanismo de industrialización de los territorios donde operan. Así mismo, cabe destacar que hay una gran evolución de las zonas francas en Colombia, como lo refleja el siguiente gráfico:

Gráfica 2. Zonas francas en Colombia 2008-2017



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

La evolución desde la implementación de la ley de zonas francas es satisfactoria, hay una evolución creciente desde el 2008, cuando se comenzó con 23 zonas francas permanentes y 17 zonas francas permanentes especiales, llegando a las 39 permanentes y 69 especiales y las 4 de costa afuera. “Es un hecho entonces que en Colombia ha aumentado la demanda de predios para instalar o radicar empresas: Nuestro país es hoy en día un modelo de complejos industriales muy competitivo en la región, pues en la última década se multiplicó por 10 el número de zonas francas; somos el país líder en América Latina” (Zona Franca Metropolitana, 2016).

Tabla 3. Actividades de zonas francas en Colombia

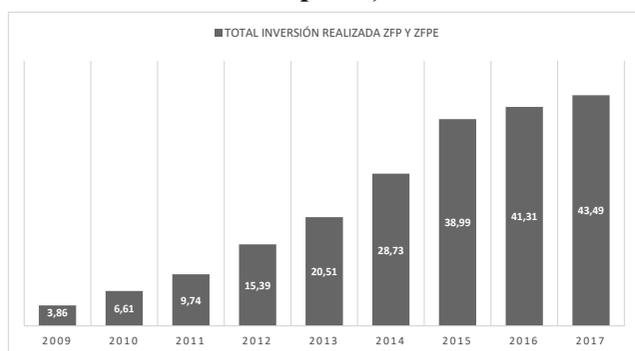
Agroindustrial	13	Industrial	62
Aceite crudo de palma	1	Alimentos	1
Aceite de palma	4	Bebidas	2
Alimentos	1	Cemento	2
Azúcar	1	Cerámica	1
Biocombustibles	3	Exploración y/o producción de hidrocarburos costa afuera	4
Frutas	1	Fábrica de partes y componentes	1
Planta de etanol	2	Galletas	1
Servicios	37	Gases	1
Call center	5	Industria	33
Generación de energía	3	Papel	3
Portuarios	15	Papel de línea aseo	1
Salud	14	Placas de yeso	1
		Planta de cemento	1
		Planta de gres y cerámica	1
		Productos de aseo	1
		Refinería	1
		Servicios	4
		Tableros MDF	1
		Vidrio plano	1
		Bebidas y alimentos	1

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

Las actividades que más se realizan son industria 33, servicios portuarios 15, servicios de salud 14 y *call centers* 5 (las actividades totales están en la tabla 2).

De igual forma, el compromiso de inversión inicial eran 14,46 billones de pesos (\$ 1,42 billones en zonas francas permanentes y \$ 13,05 en zonas francas permanentes especiales) y la inversión total en la actualidad ha sido de 43,49 billones de pesos (\$ 2,71 billones en zonas francas permanentes y \$ 40,78 en zonas francas permanentes especiales), lo que refleja una diferencia de \$ 29,03 billones de más invertido, frente al compromiso inicial⁵.

Gráfica 3. Inversión en zonas francas en Colombia diciembre 2017 (cifras en billones de pesos)



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

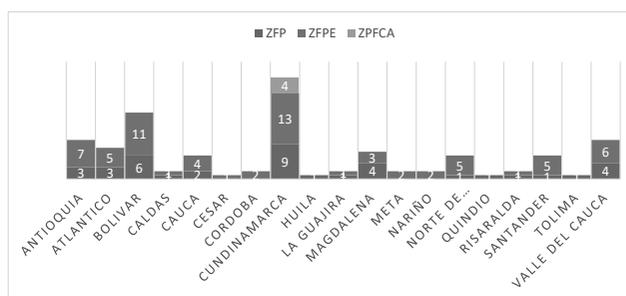
Como lo refleja la gráfica anterior, las inversiones comenzaron con un monto de \$ 3,86 billones para el 2008 y para el 2017 las inversiones acumularon \$ 43,49 billones. En ese período las inversiones crecieron 1.026%. Este aumento paulatino refleja la importancia que tienen zonas francas es la seguridad jurídica que han fomentado estos espacios, ya que permite consolidar las industrias y empresas en los diferentes territorios donde se ejecutan. De igual forma, estas zonas tienen un impacto de generación de empleo y productividad a las regiones, son los efectos positivos que tienen estos espacios de negocios.

El interés de los empresarios por estas zonas especiales se podría explicar partiendo de que las zonas francas en Colombia tienen ventajas competitivas muy marcadas, según la ANDI en términos de infraestructura (servicios públicos), servicio 24 horas y siete días a la semana, disponibilidad de mano de obra, trámites simplificados por el Gobierno, entre otros⁶.

Por otro lado, los beneficios que reciben los usuarios de estas zonas son los siguientes: Tarifa de impuesto de renta de 20%; no se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA y arancel), para mercancías que se introduzcan a la zona franca desde el exterior; exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados adquiridos en el territorio aduanero nacional; las exportaciones que se realicen desde Zona Franca a terceros países son susceptibles de beneficiarse de los acuerdos comerciales internacionales celebrados por Colombia; posibilidad de vender al territorio nacional los servicios o bienes sin cuotas ni restricciones, previa nacionalización de la mercancía y pago de los tributos aduaneros correspondientes.

Las zonas francas están distribuidas como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfica 4. Zonas Francas por Regiones – diciembre 2017



Fuente: Matriz Plan Maestro, ANDI

Las zonas francas están ubicadas en 19 de los 32 departamentos de Colombia, esto quiere decir que el 62% de estos entes territoriales posee al menos una zona franca. Cundinamarca es el departamento que posee más zonas francas con 22, tanto permanentes como especiales. El segundo

⁶ <https://www.larepublica.co/infraestructura/hay-10-zonas-francas-en-tramite-para-siete-departamentos-en-mincomercio-2741296>

⁵ Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

departamento con más ZF es Bolívar, el cual cuenta con 17, tanto permanentes como especiales, en el mismo espectro se encuentran Antioquia y Valle del Cauca, los cuales cuentan con 10 ZF. El común denominador de los departamentos que más cuentan con zonas francas es que son los más desarrollados y poseen los mejores indicadores económicos, sociales y de empleo.

Por otro lado, los departamentos con menos zonas francas son Cesar, Huila, Quindío y Tolima, los cuales solo poseen 1 zona franca. A pesar que solo tienen 1 zona franca, el aumento en Colombia es sustancial, en la época del ex-Presidente Cesar Gaviria habían solo 8 ZF, su aumento es significativo y es importante avanzar en su implementación, ya que otros países también otorgan este tipo de beneficios con mejores incentivos.

Son inexistentes las zonas francas en departamentos fronterizos como Amazonas, Arauca, Chocó (el cual tiene puerto), Putumayo, Guainía, Vichada y Vaupés. La característica en común de los departamentos que no poseen zonas francas es que son los que tienen unas condiciones de socioeconómicas más inferiores, por ello, es indispensable llegar a las zonas donde no existen, para estimular la industria y el comercio, sobre todo, porque son locaciones con privilegios geoestratégicos.

El régimen de zonas francas califica a los usuarios de estas zonas de la siguiente manera: Usuarios industriales de bienes, Usuarios Industriales de servicios y Usuarios comerciales de acuerdo a su objeto social y actividad económica.

Tabla 4. Usuarios de Zonas Francas en Colombia

Usuarios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Industrial de Bienes	55	54	50	61	51	48	50	50	55
Industrial de Servicios	127	147	177	216	243	261	276	317	325
Industrial de Bienes y Servicios	237	305	336	358	331	341	360	402	454
Comercial	192	183	168	146	128	121	120	114	127
Total	611	689	731	781	753	771	806	883	961

Fuente: Matriz Plan Maestro, ANDI

En la actualidad los usuarios que comprenden las zonas francas de Colombia se dividen de la siguiente manera: Industrial de Bienes con 55, Industrial de servicios con 325, Industrial de Bienes y Servicios 454 y comercial con 127, a 2017 tenemos 961 usuarios de zonas francas. Cabe resaltar que hay una variación del 57,28%, ya que se comenzó con 611 usuarios y en la actualidad hay 961, el incremento ha sido moderado, pero sustancial.

Por otro lado, hay empresas que funcionan dentro del área declarada como Zona Franca

para desarrollar actividades de apoyo tales como, servicios de vigilancia, mantenimiento, guardería, cafeterías, entidades financieras, restaurantes, capacitación, atención médica básica de empleados, transporte de empleados y otros servicios que se requieran para el apoyo de la operación de la Zona Franca, estas son conocidas como entidades de apoyo.

Tabla 5. Entidades de apoyo en las Zonas Francas en Colombia

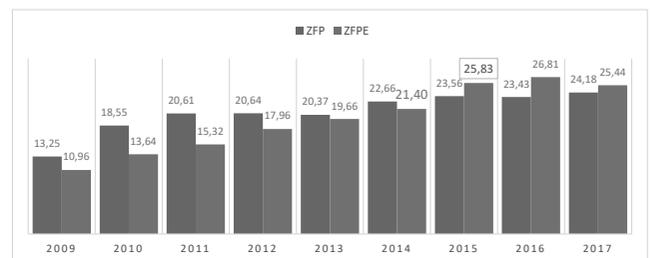
Total Empresas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Entidades de Apoyo	235	252	317	350	416	525	548	361	361

Fuente: Matriz Plan Maestro, ANDI

En la actualidad hay 361 empresas de apoyo. La dinámica de estas entidades ha sido volátil, ya que se comenzó teniendo 235 entidades en el año 2009 y su punto más alto fue en el 2015 con 548 entidades, esto refleja un decrecimiento de 34,12% entidades de apoyo a 2017.

En el 2009, se declararon 13,25 millones de metros cuadrados como zonas francas permanentes y en el 2017 hay 24,18 millones de metros cuadrados en estas zonas; así mismo, en el 2009 había 10,96 millones de metros cuadrados de zonas francas permanentes especiales y estas llegaron a 25,44 millones de metros cuadrados en el 2017.

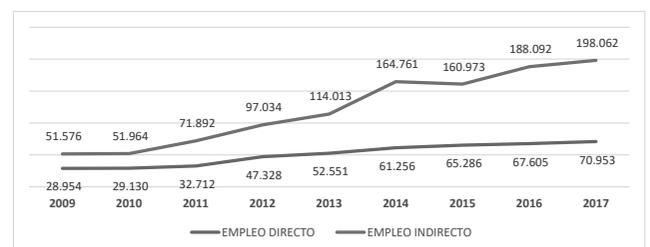
Gráfica 5. Área Declarada ZFP Y ZFPE diciembre 2017 (millones de m²)



Fuente: Matriz Plan Maestro, ANDI

En la actualidad, de los 39 parques permanentes, cinco están en su fase inicial de desarrollo y de los 24 millones de metros cuadrados (m²) declarados como zona franca, hoy existen 10 millones de m² totalmente acondicionados y están en proceso de atracción de nuevos proyectos para que se instalen en sus áreas, de acuerdo con las cifras de la Andi⁷.

Gráfica 6. Empleos en Zonas Francas 2009-2017

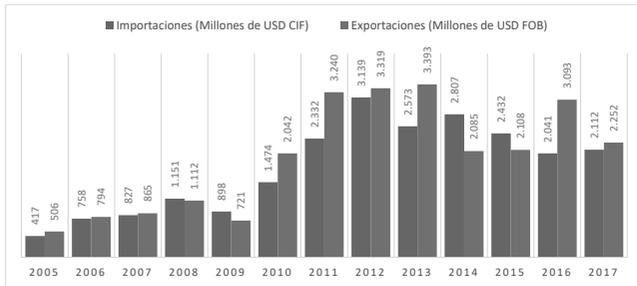


Fuente: Matriz Plan Maestro, ANDI

⁷ <https://www.larepublica.co/infraestructura/hay-10-zonas-francas-en-tramite-para-siete-departamentos-en-mincomercio-2741296>

Uno de los puntos importantes que brindan las zonas francas es la generación de empleo. Según la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la Andi, las 112 ZF están generando un total de 307.447 empleos entre directos, indirectos y vinculados, cifras en las cuales la contribución de la Costa es de 60.643⁸. Esto quiere decir que registró un aumento del 400% en el número de empleos generados en estos sitios, ya que en el 2009 se comenzó con 80.523 empleos.

Gráfica 7. Zonas Francas – Balanza Comercial



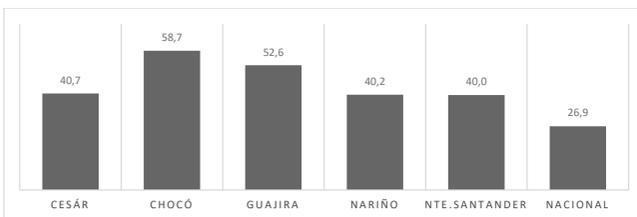
Fuente: Comercio Exterior DANE

En materia de Balanza Comercial en zonas francas, en el mes de diciembre de 2017, las exportaciones totales de mercancías desde las zonas francas colombianas, registraron una disminución de 22,5% con relación al mismo mes del año inmediatamente anterior, al pasar de US\$280,9 millones FOB en diciembre 2016 a US\$217,8 millones FOB en el mismo mes de 2017⁹. Sin embargo, a pesar de la disminución, las zonas francas siguen siendo un gran espacio de comercio exterior y para el 2017 pudimos tener un superávit de 140 millones de dólares.

4. Situación socioeconómica de los territorios fronterizos

Colombia posee 12 departamentos que comprenden alguna frontera con los países vecinos, estos son: Amazonas, Arauca, Boyacá (solo tiene 17 km), Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. La situación de datos de muchos de los departamentos fronterizos es precaria, ya que el DANE no los tiene en cuenta en muchos de sus estudios socioeconómicos, 6 de los 12 departamentos carecen de información, por cuestiones de diseños de las muestras representativas.

Tabla 11. Pobreza monetaria



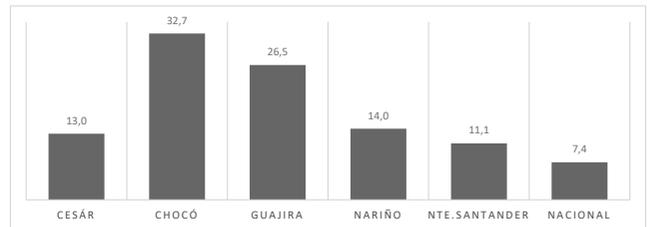
Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

⁸ <https://www.eltiempo.com/colombia/zonas-francas-mandan-la-parada-261840>

⁹ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/Zonas_Francas/Bol_Zonas_Francas_dic_2017.pdf

La situación de la pobreza monetaria en las zonas fronterizas está por encima del promedio nacional que está en 26,9% departamentos como Norte de Santander (40%), Nariño (40,2%) y Cesar (40,7%) están alrededor de 13% encima del promedio nacional. Situación más preocupante es el caso de los departamentos de La Guajira el cual tiene una pobreza monetaria de 52,6% y la cifra más alta la posee el departamento de Chocó con un 58,7%.

Tabla 12. Pobreza monetaria extrema



Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

De igual forma, la pobreza monetaria extrema tiene características similares en cuanto a su distribución en los mismos departamentos, respecto al promedio nacional, el cual se ubica en 7,4%. Los departamentos de Norte de Santander (11,1%), Nariño (14%) y Cesar (13%) están entre 4% y 7% encima del promedio nacional. Mientras que La Guajira tiene un 26,5% de pobreza monetaria extrema, el Chocó tiene un 32,7%, la situación de ambos departamentos es compleja, ya que superan con creces el promedio nacional de pobreza monetaria extrema.

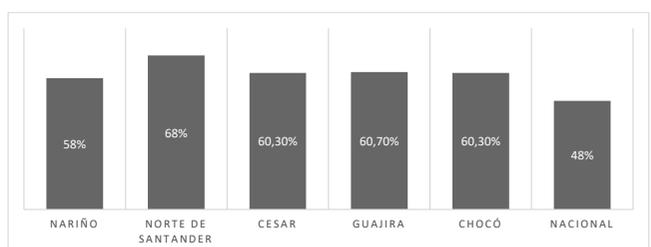
Tabla 13. Tasa de desempleo



Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

La tasa de desempleo en las zonas de frontera son las siguientes: Cesar con 10,9%; Chocó con 9,8%; Guajira con 6,5%; Nariño 6,8% y Norte de Santander con 12,4%, Amazonas con 6%, Arauca con 23,4%, el más alto del país, Putumayo con 12,7%, Guainía con 12,5%, Vaupés con 7,9%, Vichada con 19%. La situación de muchos departamentos de frontera en materia de empleo es precaria y ocurre que si la tasa de desempleo no es alta, lo es la de la informalidad.

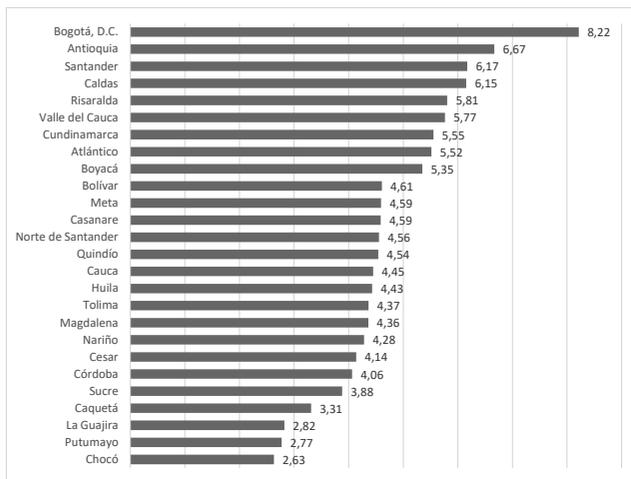
Tabla 14. Tasa de informalidad



Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

La tasa de informalidad de estas zonas (la cual se calcula en las cabeceras municipales) es la siguiente: Cesar con 60,3%, Chocó con 60,3%, Guajira con 60,7%, Nariño con 58%, Norte de Santander con 68%, mientras que la tasa nacional está en el 48%, las zonas de frontera superan drásticamente la media nacional. Además, son los lugares con mayor informalidad en el país por las dinámicas económicas que allí se manejan.

Tabla 15. Índice departamental de competitividad



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, año 2017.

De igual forma, los departamentos fronterizos en materia de competitividad son los más rezagados, y tienen unas malas condiciones para una adecuada asignación de recursos en diferentes mercados, así como la deficiencia de un capital humano con capacidades relevantes para las necesidades del sector productivo. Así mismo, son departamentos que en las condiciones actuales no producen bienes y servicios de alto valor agregado, y no tienen solidez en la fortaleza de su tejido empresarial.

Chocó, Putumayo, La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Nariño están en los últimos lugares de esta medición. Por otro lado, los otros departamentos que no salen en el índice por la falta de información. Por ello, es indispensable generar dinámicas que generen competitividad en el sector privado de estos departamentos e impulsarlos, ya que en la actualidad están rezagados, cuestión que afecta el desarrollo de estos territorios.

Lo anterior, refleja la difícil situación de las zonas de frontera, en especial el Norte de Santander, por ello, es indispensable la creación de medidas para contrarrestar la coyuntura actual, que fuera de los problemas socioeconómicos, está teniendo la difícil situación humanitaria a causa la crisis migratoria. En razón a lo anterior, hay que vincular a la empresa privada y crear unas condiciones de inversión, donde se permita generar los incentivos necesarios, y las zonas francas del país evidencian el impacto positivo. Por ello, es necesario llevar las zonas francas a los territorios de frontera donde no existen y potencializar las zonas de frontera donde existen,

los cuales sean focos de desarrollo de empleo e industria y servicios.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 21 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 271, con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Senadora *Milla Romero*; los honorables Representantes *Juan Pablo Celis*, *Jairo Cristo*, *Wilmer Carrillo*, y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2018
CÁMARA**

Ley de Egreso para Jóvenes que Estuvieron Bajo Custodia del Estado. Lo anterior de acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Con el fin de facilitar la lectura del documento el mismo seguirá el siguiente orden:

1. Objeto y Finalidad del proyecto de ley
2. Exposición de Motivos
 - 2.1 Tránsito a la Vida Adulta – Jóvenes Bajo Protección
3. Marco Constitucional y Normativo
 - 3.1 Fundamento Legal
 - 3.2 Fundamento Jurisprudencial
4. Articulado

A continuación, se resumen algunos de los elementos de diagnóstico relevantes que dan fundamento adicional a esta iniciativa que se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes, esperando a que se convierta en Ley de la República. Ahora bien, es importante señalar que esta iniciativa será nada más que una mejora, pues la problemática que acarrea el Sistema de Protección y Egreso en Colombia va más allá de la culminación del proceso de restablecimiento de derechos o la realización satisfactoria del Proyecto de Vida.

Favorecer en estos adolescentes y jóvenes el desarrollo de competencias que les permitan optimizar sus diferentes áreas personales a la luz de la elaboración de un proyecto de vida, se convierte

en un objetivo primordial del estado en el marco de sus responsabilidades. Con el objetivo de permitir que los adolescentes y jóvenes declarados en situación de vulnerabilidad bajo protección del ICBF desarrollen habilidades y competencias para salir adelante y consolidar su proyecto de vida, se deben generar estrategias y programas que, en el marco de su proceso de formación, les permita acceder a oportunidades que les permitan cumplir sus objetivos y metas de vida propuestas y construir identidad y potencializar su el liderazgo en y la toma de decisiones.

OBJETO Y FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

“Ingresé a Bosconia en el 2011 por situación de vida en calle y problemas familiares; fue difícil, primero me rehabilite en el Calvario, pero ahora que estoy afuera, siento que volví a vivir lo mismo que antes”.

Cristian David Caicedo, 22 años, Cali - Colombia.

La experiencia indica que los niños, niñas y adolescentes para quienes no se logra un proceso de adopción, los cuales son declarados en situación de adoptabilidad y el ICBF a través de su programa de protección del ICBF alojan múltiples expectativas frente a lo que será su futuro mientras se encuentren en el sistema de protección y al salir de este, pues al igual que cualquier otro individuo tienen el derecho a que el estado en su representación legal (padre o madre) merecen y necesitan afianzar sus fortalezas y habilidades a nivel personal, afectivo, social, relacional, cultural, académico, profesional y laboral para tener una vida estable y satisfactoria.

El presente proyecto de ley tiene como objeto: la creación de medidas tendientes a garantizar la consolidación de los derechos de adolescentes y jóvenes para el pleno desarrollo de su proyecto de vida, a fin de asegurar su plena inclusión social y su máximo desarrollo personal y social, el cual será de aplicación para aquellos adolescentes jóvenes que egresan del Sistema de Protección a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En este sentido, la finalidad de este proyecto: es crear un apoyo postegreso a nivel gubernamental, ya que esta población tan vulnerable realmente no “existe” en Colombia, una vez egresados de las instituciones de protección, los jóvenes no reciben ninguna consideración especial por la ley. En nuestro país existen más de 60.000 niños y niñas viviendo internados en instituciones de protección, y más de 11.000 que egresan de las instituciones anualmente al cumplir la mayoría de edad, y/o alcancen los 25 años de edad máxima permitida para la permanencia de los jóvenes en el sistema de protección, del mismo modo se vuelve primordial y vital definir un sistema de apoyo para que los adolescentes jóvenes egresados de protección, logren llevar una vida independiente y digna como adultos.

Por otro lado, el egreso sin apoyo alguno, implica perder la inversión social realizada

por el Estado colombiano, por consiguiente el estado debe implementar políticas y estrategias de seguimiento para los jóvenes que egresan de protección, ya que se convierten en un grupo excluido por la misma acción gubernamental y que cuenta con menores oportunidades para lograr lo que quieren ser y hacer en sus vidas.

Esta medida legislativa se retoma tanto en su articulado como en su explosión de motivos de la iniciativa más próxima contenida en los Proyectos de ley 70 de 2017 Senado presentado por los honorables Senadores de la República *Javier Mauricio Delgado Martínez, Antonio José Correa Jiménez, Orlando Castañeda Serrano, Jorge Eduardo Gechem Turbay, Jorge Iván Ospina Gómez, Luis Évelis Andrade, Jesús Alberto Castilla Salazar.* Ley 023 de 2016 Cámara presentada por los honorables Representantes a la Cámara *José Élver Hernández Casas, Ángela María Robledo Gómez, Édgar Alfonso Gómez Román, Guillermina Bravo Montaña, Esperanza Pinzón de Jiménez y Óscar Ospina Quintero* el cual fue aprobado en segundo debate en sesión plenaria del día 26 de julio de 2017. El Lineamiento Técnico del Modelo para la Atención de Adolescentes y Jóvenes Adoptables o Vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal, en preparación para la Vida Autónoma e Independiente del **“Proyecto Sueños, Oportunidades para Volar”** y la tesis doctoral para la Universidad Nacional de Educación a Distancia **“El Tránsito a la Vida Adulta de Jóvenes Egresados del Sistema de Protección en Colombia: Trayectorias, Fuentes de Resiliencia e Intervenciones Socioeducativas”** autoría de Teresita de Lourdes Bernal Romero, máster en innovación e investigación en educación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, es la institución que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.

En nuestro país a través del ICBF se hace responsable de los niños, niñas y adolescentes, de aquí en adelante NNA, quienes por diversas situaciones han visto sus derechos vulnerados, razón por la cual ingresan a una medida de restablecimiento de derechos, que para tal fin ha diseñado procesos, modalidades y lineamientos conforme al marco legal constitucional colombiano, el Código de Infancia y Adolescencia, recientemente modificada, mediante la Ley 1878 de 2018, del 9 de enero de los corrientes, y las convenciones internacionales para la protección de la niñez.

Dentro del ICBF, las modalidades son las formas en las que se presta el servicio de protección integral, se caracterizan por el grupo

poblacional de atención previamente definido, por las condiciones técnicas específicas requeridas para desarrollar el proceso de atención y cumplir con el objetivo de la medida de restablecimiento de derechos decretada a favor del NNA en función de su interés superior. A través de la medida de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron al ICBF con un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), se pretende que NNA restauren su dignidad e integridad para realizar un ejercicio y goce efectivo de los derechos que les han sido vulnerados; si esa condición no se ha alcanzado, el Estado será responsable hasta tanto no se logren garantizar estos derechos.

El Sistema de Protección se define como las acciones institucionales que promueven el restablecimiento de los derechos de NNA, mujeres gestantes y mujeres lactantes, cuando estos han sido vulnerados, amenazados o inobservados basados en el cumplimiento de los principios del interés superior y prevalencia de sus derechos. En tal sentido a fin de garantizar a los adolescentes el derecho a la educación formal hasta los 18 años, también se les ofrece algunos cursos de educación no formal, todo esto enmarcado dentro de los programas de Proyecto de Vida y de Preparación para la Vida Laboral y Productiva, en algunas ocasiones a los jóvenes y adolescentes de excelente rendimiento académico el Estado o las organizaciones les financian algún tipo de carrera técnica o profesional, razón por la cual pueden permanecer con la medida hasta máximo los 25 años de edad, en los servicios de protección. De allí que solo “algunos” logren ingresar a instituciones de educación técnica o profesional; para los demás en cambio no existe una política clara que les permita acceder a una institución de formación superior, herramienta vital para su tránsito a la vida adulta.

Ahora bien quienes han estado bajo el cuidado que el gobierno les ha brindado, reconocen que ha sido la mejor opción sobre alguna otra alternativa; sin embargo, para algunos otros, su tiempo bajo el mismo ha sido causal de un sinnúmero de inconvenientes y frustraciones. En este sentido, la mayoría de las dificultades experimentadas por la población aplican en general al sistema de protección en sí, bien sea en ambiente familiar o institucional.

“Mi papá me dijo que somos 11 hermanos, de los cuales solo conozco a 4, los otros 7 no sé en qué mundo están, si están en Cali o si están en Venezuela algunos, no los conozco y el que conozco pues es drogadicto, ahora está desintoxicando su cuerpo en un lugar; la relación es buena, ojalá se recupere pronto. Como les dije, desde que se murió mi mamá, mi hermano se hundió en las drogas, él lo tomó muy personal, o sea le dolió mucho y eso hizo que el entrara a las drogas como pa’ olvidarse, mi mamá murió cuando yo tenía 7 años, yo vivía con ella, era el único, mi papá

apareció me llevo con él al Calvario, ahí viví con él, pero la relación era extraña, pasó el tiempo y le cogí cariño, pero usted sabe, la mamá es la mamá y no hay papá que valga”.

Jefferson Jiménez, 25 años, Cali – Colombia.

La vida en protección genera un alto nivel de inestabilidad para los niños por ser trasladados a distintas instituciones o modalidades de cuidado, la inestabilidad contribuye a resultados pobres de educación y de desarrollo personal. De igual manera, los problemas emocionales y de relación social contribuyen a problemas de comportamiento y dificultades en la escuela. El aislamiento es específicamente producto de ser internado, y contribuye a la carencia de habilidades sociales que, a su turno, se convierten en dificultades que estos jóvenes enfrentan en su cotidiano vivir como: la inserción al mundo laboral, sus ingresos son menores a los de otros jóvenes, dependen del sistema de prestaciones sociales y tienen dificultades para adaptarse al mundo externo, entre otras situaciones.

Adicionalmente, Stein (2008)¹ afirma que una consecuencia de los desplazamientos en protección es que les dificulta a los jóvenes echar raíces en un sitio, cuando egresan de protección, la cultura institucional se preocupa principalmente por el cuidado físico del niño y con el establecimiento de rutinas, pero la falta de interacción necesaria para el desarrollo cognitivo y del lenguaje puede producir problemas graves (Johnson, Browne, & Hamilton-Giachritsis, 2005)². Generalmente, los niños internados tienen oportunidades limitadas para establecer relaciones de apego, especialmente donde la proporción entre niños - cuidadores es alta y existe alta rotación de los miembros de personal.

Posiblemente el efecto más profundo de la institucionalización es que los NNA llegan a ser aislados de la sociedad y esto les afecta de múltiples maneras. En este sentido, las oportunidades que alcanza este grupo son influenciadas negativamente por la actuación del Estado y la única forma de compensación, sería la de brindar los mecanismos suficientes para que los jóvenes que fueron institucionalizados, logren condiciones en igualdad con las de cualquier otro miembro en esta sociedad. Ejemplo de ello es que muchas veces, la ubicación de un niño o niña en una institución no toma en cuenta la ubicación geográfica de sus orígenes, y puede llegar a ser internado lejos de la familia, o inclusive

¹ Stein, M. (2008). Young people leaving care. National Childrens Bureau Highlight, 240, 1- 4. Recuperado de <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/pdf/YPLeavingCare.pdf>.

² Jekielek, S. y Brown, B. (2005). The transition to adulthood: characteristics of young adults ages 18 to 24 in America. Washington: The Annie E. Casey Foundation – Population Reference Bureau – Child Trends. Recuperado de <http://www.prb.org/pdf05/transitio%20toadulthood.pdf>.

de su cultura (el caso de los niños indígenas). Los resultados de educación para los jóvenes en protección reflejan constantemente falta de atención personalizada y las bajas expectativas que tienen no solo los niños, sino también los cuidadores.

Finalmente el egreso de una institución se genera a partir de: reunificación con la familia, la adopción, el traslado de un centro de recepción a otra modalidad más permanente, el traslado entre instituciones por razones de edad, el colapso de una ubicación con la familia propia o una familia sustituta (implicando la necesidad de buscar otra modalidad temporal o permanente), la fuga del menor del medio de protección, o por cumplir la mayoría de edad. Una vez que egresen no pueden volver a la institución si encuentran dificultades en el camino, y no cuentan con el apoyo económico, práctico y emocional sostenido que una familia normalmente garantiza (Stein M., 2014)³.

Durante la etapa de la adolescencia período de transición de la etapa de niñez a la etapa adulta, momento del egreso, el joven busca ser autónomo,

desea manejar su vida, ser independiente. Las necesidades prioritarias que debe satisfacer son la de organizar y administrar su vida y la de construir una imagen propia para sí mismo, para los demás y para la sociedad. La institución debe permitir la movilidad del adolescente dentro y fuera de la misma, se hace importante delegar funciones y responsabilidades con el fin de reforzar la autonomía⁴.

Pero en Colombia la realidad para los egresados del Sistema de Protección describe la prevalencia de tendencias como pobreza, inestabilidad de vivienda, déficits educativos y laborales, fragilidad de salud mental y falta de redes de apoyo social en los jóvenes que han estado en protección.

A continuación, se describen los programas sobre las Buenas Prácticas en el Tránsito a la Vida Adulta, que se han desarrollado en países como Inglaterra, España, Argentina y Perú. Para Colombia, la Fundación Formación D’Futuros, organización sin ánimo de lucro y que no depende del Sistema de Bienestar Familiar, ha generado un programa para egresados del sistema de protección.

Buenas Prácticas en el Tránsito de la Vida Adulta			
País	Descripción	País	Descripción
Inglaterra	Leaving Care, la que pone de manifiesto la responsabilidad del Estado en el cuidado y el soporte de las personas que han estado sin protección parental. A partir de lo cual se generaron ciertos recursos como: 1) Programas para jóvenes entre los 16 y los 18 años, como casas que los prepararan para el egreso y algún tipo de apoyo económico; 2) Programas para los jóvenes entre los 18 y 21 años, los cuales pueden permanecer en acogimiento familiar si lo desean; y 3) Programas para los jóvenes entre 21 a 24 años, en términos de recursos económicos para proyectos de formación o inclusive para vivienda.	España	La entidad Opción 3 trabaja en diferentes ámbitos fundamentales en el desarrollo del joven, como: apoyo social y prelaboral a los adolescentes y jóvenes, en el que se despliegan capacitaciones prelaborales en temas de búsqueda de empleo, habilidades sociales, formación prelaboral e intermediación laboral. También realizan actividades de promoción personal y social como lúdicas y deportivas, clubes de ocio y educación en valores. Además, acompañamiento socioeducativo en situaciones personales y mediaciones familiares. La Fundación Tomillo, ha generado el programa Transición a la Autonomía de Jóvenes Extutelados, cuyo objetivo es favorecer la integración social de los jóvenes ex tutelados que no cuentan con ningún apoyo. El programa está dirigido a los jóvenes entre 18 y 21 años en procesos de autonomía laboral, económica y acceso a redes sociales, han generado una serie de cartillas dirigidas tanto a formadores (educadores) como jóvenes para facilitar procesos de inserción laboral.

³ Stein, M. (2014). Young people’s transitions from care to adulthood in European and post- communist Eastern European and Central Asian societies. Australian Social Work, 67(1), 24-38. Recuperado de <http://eprints.whiterose.ac.uk/77006/1/MSasw2oct2013.pdf>.

⁴ Estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia Una época de oportunidades, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Febrero de 2011.

Buenas Prácticas en el Tránsito de la Vida Adulta			
País	Descripción	País	Descripción
<u>Argentina</u>	<p>DONCEL es una organización de la sociedad civil argentina que está liderando el trabajo en este país sobre el tránsito a la vida adulta. El objetivo del programa es incrementar las oportunidades de integración socio-laboral de jóvenes entre 16 y 21 años que están en situación de vulnerabilidad y que viven en Hogares o Institutos de la Argentina, para facilitar su egreso de estas instituciones. A través de este programa busca interrumpir el ciclo de marginalización y aislamiento al que se arriba, entre otras cosas, por la falta de empleo y el bajo nivel educativo de estos jóvenes</p> <p>El programa plantea como objetivos específicos: el acompañamiento de los jóvenes en la construcción de su proyecto de vida; facilitar experiencias positivas en el trabajo, presentar un gran abanico de posibilidades laborales a los jóvenes a través de redes, concientizar a la sociedad, en especial, a las empresas en la importancia de este tipo de programas y su participación en él.</p>	<u>Perú</u>	<p>Proyecto Luz en el Camino ha generado con los mismos jóvenes egresados una guía para ayudar a otros en su egreso y tránsito a la vida adulta. Los jóvenes, autores del trabajo utilizan como orientación las mismas preguntas que ellos se plantearon en el momento del egreso: ¿Me irá bien?, ¿Qué estudiaré?, ¿En qué trabajaré?, ¿Tendré una pareja?, ¿Una familia? A partir de ellas proponen una serie de alternativas y consejos.</p>
<u>Colombia</u>			
<p>La Fundación Formación D'Futuros, organización sin ánimo de lucro y que no depende del Sistema de Bienestar Familiar, ha generado un programa para egresados del sistema de protección. La organización atiende adolescentes y jóvenes procedentes de centros de atención especializada, ofreciéndole diferentes tipos de programas, en la ciudad de Cali. Uno de ellos facilita el acceso a la educación básica, una carrera técnica o tecnológica a los jóvenes entre 18 y 21 años que viven en la institución. Además, hacen procesos de acompañamiento en resolución de conflictos, convivencia y fortalecimiento de habilidades laborales, incluyendo el manejo del dinero.</p> <p>Por otra parte, atienden adolescentes en protección todavía o a egresados, brindándoles servicios como: biblioteca, sistemas e internet, actividades lúdico-formativas, punto de encuentro y fortalecimiento de red, jornada laboral donde reciben acompañamiento y guía en la búsqueda de empleo y participación en procesos de selección, fortalecimiento de habilidades laborales a través de la red.</p> <p>Realizan talleres para adolescentes en protección y para los equipos ayudándoles a fortalecer la preparación para el egreso, estos incluyen temas como: habilidades sociales, sujetos de derechos, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, proyecto de vida.</p>			

Tránsito a la Vida Adulta – Jóvenes Bajo Protección

Generalmente los jóvenes desarrollan en la adolescencia logros evolutivos que se consideran como “conocimientos, habilidades y actitudes que se supone adquirirán en diversos puntos de su ciclo vital”. El tránsito a la vida adulta es el proceso de cambio, de individualización, de resolución de conflictos, de asunción de nuevos roles y de toma de decisiones en pro de lograr una vida autónoma y responsable. Es durante esta fase de búsqueda de autonomía e independencia, donde se deberán potencializar dichos aspectos para fortalecer la consolidación de su proyecto de vida que una vez diseñado y estructurado, este dará las pautas que guiarán a los adolescentes y jóvenes en la búsqueda de las herramientas que permitirán mejorar su calidad de vida, este proceso enfrenta a los jóvenes a grandes desafíos teniendo que construir proyectos de vida en un mundo atravesado por las incertidumbres, la competitividad y las pocas oportunidades (Gentile, 2009 y Olmos, 2011)⁵.

El bienestar social y emocional debe potenciar en los jóvenes un proceso de autonomía en las condiciones que se espera lo haría una familia, previendo un apoyo continuo, pero otorgándole responsabilidades de la misma manera, hasta que se encuentre en capacidad de ejercer su independencia en un marco de garantía de derechos. Son distintas las trayectorias de jóvenes en riesgo social que las de los jóvenes que cuentan con redes de apoyo, que están incluidos socialmente y que se les ha preparado para este proceso. Asumir los retos del tránsito a la vida adulta, de por sí complejos en cualquier persona, puede constituirse en un proceso más desafiante cuando existen dificultades sociales, llegando muchas veces a legitimar círculos de exclusión social, los jóvenes que egresan de los sistemas de protección del Estado se constituyen en un grupo en riesgo social en el proceso de tránsito a la vida adulta; pues al cumplir la mayoría de edad

⁵ Gentile, A. (2009). Inestabilidad laboral y estrate-

gias de emancipación. (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona. Recuperada de <http://www.tdx.cat/handle/10803/31854?s how=full>.

ya no cuentan con el mismo apoyo del sistema y muchas veces ni de sus familias, para el caso de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes y que para el caso de los adolescentes declarados en adoptabilidad están totalmente desarraigados de ellas, puesto que cuentan con una situación jurídica definida de fondo como es la adoptabilidad.

A partir de ahí tienen que enfrentarse a cambios como: buscar un lugar dónde vivir, un trabajo con el cual sostenerse, deben afrontar la soledad, inclusive algunos no tienen sistema de salud, no han culminado sus estudios y deben desarrollar nuevos hábitos y rutinas diarias. En Colombia el proceso sugiere que para este tipo de poblaciones debe existir un sistema de seguimiento⁶ y acompañamiento por seis meses después del egreso, sin embargo, son escasos los datos sistemáticos sobre los egresados de protección, también son escasos los datos sobre cómo estos jóvenes han vivido este proceso, cuáles de los elementos que les brindó protección les ha permitido o no enfrentar el proceso de llegar a la vida adulta, cómo ha sido el tránsito y cuál es su situación actual. Lo más interesante es que no se reportan datos sobre cuántos egresan por mayoría de edad, ni de su situación actual.

El comprender el tránsito a la vida adulta como proceso diferenciado implica reconocer que cada joven es un ser único, que enfrenta situaciones y puede tener otras complejidades debido a situaciones familiares, educativas, políticas, sociales y económicas que no le favorecen. Teniendo en cuenta estas situaciones, el tránsito a la vida adulta puede presentar diferentes trayectorias en cada uno de estos jóvenes; sin embargo, en todos ellos pareciera que deben asumir este proceso de una forma “acelerada”. Ya cuando han egresado, un elemento importante en el tránsito a la vida adulta de estos jóvenes es el asumir responsabilidades para las cuales no se les ha preparado, por ejemplo: el manejo del dinero, la organización en una cuenta bancaria, las compras de los alimentos, el pagar los servicios básicos de una vivienda (agua y luz) y el pagar una vivienda, entre otras. Igualmente puede ser difícil para ellos buscar un empleo, diligenciar una hoja de vida, saber cómo vestirse para el trabajo e inclusive pedir ayuda (Greeson y Thompson, 2014)⁷. Todas estas

situaciones que tienen que enfrentar los egresados de protección en el tránsito a la vida adulta los puede llevar a construir trayectorias fallidas, pues son muchos los desafíos que enfrentan sin apoyo. A pesar de ser elementos y obligaciones que están contempladas en los procesos de atención de las instituciones que conforman el sistema de protección, donde permanecen los jóvenes por largos períodos de tiempo, antes de su egreso, pero que a toda luz resultan insuficientes y débiles al momento de terminar la medida de restablecimiento de derechos.

Esta dificultad se atribuye precisamente al descuido de políticas al respecto que generen otras posibilidades y mecanismos de inclusión para estos jóvenes. El tránsito a la vida adulta en los jóvenes egresados de protección representa definitivamente múltiples desafíos que requieren de un apoyo particular y de unas políticas que faciliten este proceso. Dependiendo del acceso a recursos las trayectorias de los jóvenes puede ser totalmente diferentes y el haber estado en protección puede ser una oportunidad o todo lo contrario.

MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

En su artículo 44, la Constitución Política consagró como derechos fundamentales de los menores la salud y la seguridad social, la educación, la cultura y la recreación entre otros. De igual forma, establece la obligación, por parte del Estado, la sociedad y la familia de asistir y proteger a los menores, con el fin de que estos logren el ejercicio pleno de sus derechos y se desarrollen de manera armónica e integral.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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.

Acorde con lo establecido en la Constitución Política de Colombia, el interés superior de los niños se encuentra en la Convención de los Derechos de los Niños en el artículo 3°, el cual determina que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será

⁶ Oficio con radicado del ICBF – Cecilia de La Fuente de Lleras No. 443803 del 14 de agosto de 2018. Solicitando el número de adolescentes y jóvenes sin discapacidad mayores de 15 años, con declaratoria de adoptabilidad, con estudios de noveno grado terminado que se encuentren vinculados a educación media y/o formación para el trabajo y desarrollo humano y/o formación técnica, tecnológica y/o universitaria, es decir, que ya estén perfilados para la preparación para la vida autónoma e independiente”.

⁷ Greeson, J. y Thompson, A. (2014). Aging out of foster care. En Jensen, J. The Oxford handbook of emerging adulthood. Doi: 10.1093/oxfordhb/9780199795574.013.18.

el interés superior del niño”. Estableciendo que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando las personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

De igual forma, la Convención reconoce como sujetos de derecho a los menores, lo que implica una acción estatal diferencial afirmativa que permita garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su desarrollo integral, contemplando las acciones y garantías que los países parte deben establecer para los niños, niñas y adolescentes sometidos a su jurisdicción, entre los cuales se pueden resaltar los artículos 4°, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30 y 39 de la Convención.

El Comité de Derechos del Niño, órgano encargado de interpretar la Convención mencionada, señaló en la Observación General número 14 que “La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana”.

Colombia se acogió, como los otros países latinoamericanos, a la Declaración de los Derechos del Niño y a partir de ello ha realizado cambios y ajustes a la normatividad sobre la infancia, la adolescencia, la protección y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Algunos de estos cambios se evidencian en el Código de la Infancia y Adolescencia (República de Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Ley 1098, 2006) que reemplaza al antiguo Código del Menor, con su reciente modificación a través de la Ley 1878 de 2018, y a los diferentes lineamientos técnicos que han surgido después de esta transición. La protección es definida actualmente como el conjunto de políticas, programas y acciones que evitan la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones como: explotación sexual y laboral, abandono, maltrato y tortura.

En Colombia, inicialmente, el cuidado y la protección son responsabilidad de la familia; sin embargo, cuando las familias no pueden proteger a sus hijos, la sociedad civil y en especial el Estado deben intervenir desde medidas que permitan restituir y garantizar sus derechos fundamentales (República de Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ley 1098, artículo 7°, 2006).

Estas medidas son definidas y orientadas, en el caso de Colombia, por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar Colombiano tiene como objetivos misionales: la protección integral de la infancia y la adolescencia, la promoción de políticas públicas

sobre estos grupos poblacionales, la evaluación y seguimiento de sus derechos, el impulso de las políticas al respecto y el fortalecimiento de los sistemas familiares para que puedan asumir su responsabilidad en el cuidado de niños, niñas y adolescentes (República de Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Resolución 6464, 2013). Para lograr estos objetivos el Sistema lo conforman diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y distintos actores que deben contribuir a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes. Entre estas organizaciones y actores figuran: el Ministerio de la Protección Social, del cual depende el Sistema, la sociedad, la familia, niños, niñas y adolescentes, entes territoriales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, los comisarios de Familia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, organizaciones vinculadas al sector salud y educativo, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, entidades que desarrollan programas de atención para el restablecimiento de derechos (protección), la Policía de Infancia y Adolescencia, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los jueces de Familia y Municipales, el Ministerio Público, el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (República de Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, 2007). El Sistema se encarga entonces de coordinar los esfuerzos, los programas y los proyectos de las diferentes instituciones adscritas para garantizar los derechos a los niños, niñas y adolescentes.

De igual forma en el lineamiento técnico del modelo para la atención de adolescentes y jóvenes adoptables⁸ o vinculados al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en preparación para la vida autónoma e independiente del “proyecto sueños, oportunidades para volar”, expresa que “tanto en el caso de niños, niñas y adolescentes a favor de quienes se adelanta un proceso administrativo de restablecimiento de

⁸ En adelante con adoptables se entenderá que: Conforme la Ley 1098 de 2006 arts. 63, 66, 73, los niños, niñas y adolescentes son adoptables, cuando: (i) Son declarados en situación de adoptabilidad por el Defensor de Familia o por el Juez de Familia cuando el primero pierde competencia, (ii) La adopción haya sido consentida previamente por parte de quienes ejercen la patria potestad ante el Defensor de Familia y queda en firme una vez ha transcurrido el término ordenado en la ley; (iii) La adopción es autorizada por el Defensor de Familia. En casos excepcionales, se incluirán aquellos jóvenes que cumplieron su mayoría de edad estando al cuidado del ICBF en situación de vulneración de derechos o sin definición de situación jurídica y que no cuentan con referentes familiares que puedan asegurar su cuidado y apoyo. Lo anterior, con base en lo establecido por el concepto emitido por el ICBF el 20-08-2015 Radicado número 061179.

derechos, como en el caso de los adolescentes declarados en adoptabilidad y los vinculados al sistema de responsabilidad para adolescentes, se evidencia una permanencia dentro de los servicios de protección, razón por la cual el ICBF se ve en la necesidad de implementar y diseñar un proyecto de vida acordes a sus necesidades y capacidades.

Allí mismo contempla como edad límite los 25 años, es decir, esta iniciativa de ley será pertinente en tanto entraría en el escenario de vida de la población como una forma de que el estado siga garantizando el fortalecimiento de su identidad personal, las competencias transversales o habilidades sociales, su capacidad de autogestión y participación y de esta manera puedan volver realidad su integración social a través de la formación académica, laboral, promoviendo el sentido de identidad, pertenencia y afiliación, con miras a su real vida autónoma e independiente. Así mismo para el caso de los jóvenes vinculados al sistema de responsabilidad penal sería seguir acompañándola implementación de su proyecto de vida y la generación de cambios satisfactorios y sostenibles, que den un nuevo sentido a su vida y que facilite la mejor y mayor interacción y convivencia con su entorno.

Fundamento Legal

El artículo 51 del Código de Infancia y Adolescencia, señala que el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la autoridad competente, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, debiendo asegurarse que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.

El artículo 51 del Código de Infancia y Adolescencia, señala que el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la autoridad competente, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, debiendo asegurarse que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.

Fundamento Jurisprudencial

El presente proyecto de ley busca, entre otros, dar alcance a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante Sentencia Integradora C-586 de 2014, por medio de la cual reconoce la situación de la población objeto de la iniciativa y subsanó la omisión relativa del legislador en el sentido de otorgarle a los jóvenes que se encuentran bajo cuidado del ICBF, la exención del

pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.

La Corte, al realizar el análisis de exequibilidad del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, dispuso que:

“Los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque este se constituía en un factor de vulneración o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos. Cuando un menor se encuentra en tales circunstancias, se da inicio a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a cargo del Defensor de Familia, dentro del cual es posible adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006, entre las cuales se encuentra la Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad, que opera en situaciones extremas en las que se considera que el único mecanismo para restablecer el derecho del menor a tener una familia es a través de su entrega en adopción. Como consecuencia de tal declaratoria, el Estado se encarga del cuidado y protección integral del menor, hasta tanto culmine con éxito el proceso de adopción o, en caso de no hallar una familia adoptante, hasta que alcance la mayoría de edad.

Así las cosas, cuando estos jóvenes cumplen los 18 años sin encontrar una familia que los adopte, se enfrentan a una situación crítica pues, además de carecer del apoyo afectivo, social y económico que proveen las redes de parentesco, se ven abocados a seguir adelante con su proyecto de vida sin contar ya con la protección de la institución estatal que hasta ese momento tenía el deber legal de acompañarlos en su proceso de crecimiento. Quedan, por tanto, en una condición de doble orfandad, en una etapa que resulta decisiva para definir el curso de sus vidas y en la cual, si bien ya no son niños, tampoco son adultos todavía. Son adolescentes y, por tanto, aún experimentan los cambios físicos, psicológicos, emocionales y sociales propios de este período de transición entre la niñez y la adultez, pero deben afrontarlos sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad”.

Además, respecto al alcance de otorgar la protección hasta la edad de los 25 años, en la Sentencia C-451 de 2005 la Corte Constitucional indicó que el estado de hijo dependiente por asuntos académicos no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, por ello: “la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus

padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial”.

Las condiciones de vulnerabilidad son atribuibles a la política pública de protección; sin embargo es necesario reconocer que los mismos no son homogéneos entre países y que pueden diferenciarse entre ellos. En países como el Reino Unido, se ha investigado el tema durante las últimas cinco décadas y se han realizado cambios en la política de protección como lo afirma Stein. En cambio, en países como Argentina y Colombia, el tema de protección es poco estudiado, y esto además de las condiciones de desigualdad social que existen en el contexto, hacen que la problemática de protección se vuelva más severa y la población más invisible.

Existe un análisis extenso sobre los efectos psicosociales de la política de protección pero someramente se han analizado los efectos que tiene esta situación sobre el desarrollo humano a nivel del país. Esto abre dos vacíos para nuevas investigaciones: por un lado, por la responsabilidad del Estado en la compensación de los efectos negativos que experimentan los niños y adolescentes bajo tutela estatal.

Cordialmente,



Jhon Arley Murillo Benítez
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de medidas tendientes a crear una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a los menores de edad declarados en adoptabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de los adolescentes y jóvenes que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad

Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada y cumplan con las condiciones establecidas para su permanencia en el lineamiento técnico que expida el ICBF hasta los 25 años de edad, a fin de asegurar la inclusión social y lograr su máximo desarrollo personal y social.

Artículo 2°. *Responsabilidad de las entidades.* Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local y la sociedad deberán garantizar la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos.

Artículo 3°. *Proyecto de Vida.* Para efectos de esta ley, por proyecto de vida se entenderá como el proceso de construcción permanente durante el ciclo vital del ser humano que integra el contexto sociocultural en los que se desarrolla el individuo, permitiéndole tomar decisiones libres e informadas y el desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo.

En este sentido, el proyecto de vida le permite identificar a la población beneficiaria de esta ley, los recursos y potenciales personales, así como reconocer lo que el entorno ofrece para que a partir de ello, se logre la preparación para una vida autónoma e independiente.

Artículo 4°. *Estrategia de Fortalecimiento del Proyecto de Vida.* Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que con trato preferente se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.

El ICBF estará a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. El ICBF deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) en lo relativo a las personas que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo 1°. El ICBF, en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para

Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

TÍTULO II

DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN BAJO PROTECCIÓN DEL ICBF

CAPÍTULO I

Disposiciones en materia de educación, cultura, recreación y deporte

Artículo 5°. *Fondo Especial de Educación.* Créase un fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, para garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria de esta ley que cumplan con los requisitos establecidos y manifiesten su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo podrá asumir hasta el 100% de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio de acuerdo con los montos siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del ICBF, de conformidad con los recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional como sector dentro de la transferencia que realice ese Ministerio al Icetex y los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector.

Artículo 6°. *Recursos del Fondo Especial de Educación.* El fondo del que trata el artículo 10 de la presente ley operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional. Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.

Parágrafo 1°. El Icetex, en calidad de administrador del fondo, podrá suscribirá el respectivo convenio con el Ministerio de Educación Nacional y/o ICBF, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.

Parágrafo 2°. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.

Parágrafo 3°. Los jóvenes que hubieran ingresado siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de libertad y que hayan cumplido

el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 10 de la presente ley, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan los requisitos de esta.

Artículo 7°. *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).* En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación virtual y presencial que se oferten.

El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Justicia, en un término máximo de 6 meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.

Artículo 8°. *Programas Culturales y Deportivos.* El Ministerio de Cultura y Coldeportes, conforme a su naturaleza jurídica en coordinación con las entidades territoriales competentes, garantizarán el acceso y permanencia, con trato preferente a los beneficiarios de esta ley, a los programas de cultura, recreación y deporte con los que cuente el Gobierno nacional, los distritos, departamentos y municipios acorde con sus intereses y expectativas. Para los programas de alto rendimiento se tendrán en cuenta las características técnicas requeridas para cada programa.

CAPÍTULO II

Disposiciones en materia laboral y emprendimiento

Artículo 9°. *Programas Laborales.* El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, garantizarán el acceso preferente de los jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1780 de 2016.

Artículo 10. *Empleabilidad.* El Gobierno nacional deberá priorizar el acceso a cargos públicos, así como en el tema contractual a los jóvenes beneficiarios de esta ley, siempre y cuando cumplan los requisitos que se requieren para el empleo al cual se postulan. Para tal efecto el gobierno nacional tendrá un plazo de 6 meses para reglamentarlo.

Parágrafo. Las vinculaciones laborales que se realicen en virtud de la presente ley deberán ser reportadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad quien será la encargada de llevar el y registro de los cargos que se beneficiaran los jóvenes egresados.

Artículo 11. *Emprendimiento.* Orientar a los jóvenes en las diferentes alternativas de generación de ideas productivas con el fin de ser presentadas a los

fondos o entidades que apoyan con la consecución de capital semilla y proceso de emprendimiento.

Artículo 12. *Organismos cooperantes.* Los organismos internacionales cooperantes que participen en cualquier programa o servicio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, podrán apoyar o patrocinar la estrategia que promueva la consolidación del proyecto de vida de los beneficiarios de esta ley que se encuentren bajo protección del ICBF.

Artículo 13. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Autor,

Jhon Arley Murillo Benitez
Representante a la Cámara

Norma Mantilla

Jose Luis Garcia

AS mb Sanchez

Marta Lora

Jorge Burgos

AS mb Sanchez

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 272, con su correspondiente exposición de motivos por

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se modificala Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los

seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Artículo 2°. Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:

12. En la Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia se deben incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad Indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.

13. En la Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia se debe incluir un delegado de la sociedad civil, en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.

Artículo 3°. Agregar un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Autor,

normas que le sean contrarias.

Autor,

Jhon Arley Murillo Benitez
Representante a la Cámara

Norma Mantilla

Jose Luis Garcia

AS mb Sanchez

Marta Lora

Jorge Burgos

AS mb Sanchez

21 Noviembre

Jhon Arley Murillo Benitez
Representante a la Cámara por Circunscripción Especial Afrodescendiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

I. Objeto del proyecto de ley

La modificación a la presente ley tiene como finalidad vigilar, proteger y salvaguardar los

derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de los programas de atención integral a la primera infancia de cero a siempre, concibiéndolos como sujetos de derechos, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, reconociendo a la sociedad, el Estado y la familia como garantes de sus derechos, a través del control político y la vigilancia.

II. Exposición de Motivos

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, en su artículo 44 donde señala como derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión, así como los demás derechos consagrados en la constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Que de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1804 del 2016, “por el cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones”; la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables de la atención, protección y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes;

Que en el artículo 5° de la Ley 1804 de 2016 define la educación inicial como “derechos de los niños y las niñas menores de seis (6) años de edad, que se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso”;

Que en el marco de la Política de Estado De cero a siempre, adoptada por la Ley 1804 de 2016, se define para el ICBF las siguientes funciones, como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población: “a) armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población y primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; b) organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”;

Que, en ejercicio de las funciones enunciadas, el ICBF expidió la Resolución número 3232 de marzo 12 de 2018, “por la cual se adopta el Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia y los Manuales Operativos de las modalidades comunitaria, familiar, institucional y

propia e intercultural para la atención a la Primera Infancia”.

Por lo anteriormente expuesto se proponen las siguientes modificaciones:

1. **Asignar a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.** En observancia y estudio de los últimos lineamientos y manuales operativos para la atención a la primera infancia, elaborados y adoptados mediante resolución por el ICBF, se identifican cambios y modificaciones realizados a los mismos en lapsos inferiores a ocho meses: Resolución 13482 de 29 de diciembre de 2016, Resolución 6969 de 16 de agosto de 2017, Resolución 3232 de 12 de marzo de 2018, estos cambios continuos y repentinos generan afectación directa en el óptimo funcionamiento de los programas, reflejado en:
 - Inestabilidad jurídica con las entidades administradoras del servicio (EAS).
 - Retrocesos en los procesos administrativos, operativos y financieros ya adelantados.
 - Cargas administrativas excesivas para el talento humano frente al tiempo invertido al estudio, socialización e implementación del nuevo lineamiento.
 - Los equipos psicosociales malgastan demasiado tiempo diligenciando formatos y haciendo nuevos ajustes, tiempo que debería estar invertido en la atención de los menores y acompañamiento sus familias.
 - Falta de acompañamiento a las madres comunitarias en la socialización e implementación de las modificaciones de los lineamientos afectando su desempeño en la prestación del servicio.
 - El excesivo trámite de papelería y el hecho de tratar de dar cumplimiento a los nuevos lineamientos, genera un alto estrés laboral para las madres comunitarias que se sumergen en largas jornadas de trabajo adicionales a los horarios de atención establecidos. A eso se suma la tensión y angustia por la incertidumbre que genera la inestabilidad laboral sino se cumple lo exigido.

El cambio continuo de los lineamientos y manuales operativos para la atención integral a la primera infancia además de afectar la operatividad de los programas tiende a la vulneración de los derechos de los niños y niñas, **específicamente en la desatención por los cierres de las unidades de servicio**, esto debido a la imposibilidad de dar cumplimiento inmediato a los requerimientos exigidos por el ICBF para la reapertura **de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)**, generando una desatención en la población de primera infancia.

De acuerdo a cifras suministradas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar En los últimos tres años (enero 2015 a julio 2018) se han cerrado 3.490 hogares de bienestar familiar en todo el país, información relacionada en la siguiente tabla:

Regional	Nº. UDS Cerradas
Antioquia	306
Arauca	2
Atlántico	109
Bogotá, D. C.	295
Bolívar	90
Boyacá	213
Caldas	114
Caquetá	119
Casanare	4
Cauca	98
Chocó	106
Córdoba	88
Cundinamarca	125
Guaviare	4
Huila	201
La Guajira	8
Magdalena	66
Meta	78
Nariño	341
Norte De Santander	71
Putumayo	9
Quindío	265
Risaralda	63
San Andrés	3
Santander	230
Sucre	114
Tolima	47
Valle del Cauca	315
Vaupés	5
Vichada	1
Total General	3.490

*Fuente: Dirección de Primera Infancia.

De los hogares comunitarios de bienestar cerrados solo se han reaperturado 162 unidades de servicios lo cual corresponde al 4.6% una cifra alarmante teniendo en cuenta la necesidad de atención en programas de primera infancia que requieren nuestros niños y niñas en condición de vulnerabilidad. El ICBF ha reconocido que de estos 3.490 Hogares cerrados a la fecha no se han reubicado 178 niños y niñas en otras unidades de atención o de instituciones educativas en el caso de niños y niñas mayores de seis años, lo que

genera preocupación porque cada uno de estos menores representa un ser sujeto de derechos que están siendo quebrantados por la desatención.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, actúa como juez y parte. De allí la necesidad de que el Congreso de la República, asigne la función a la comisión Intersectorial para Atención Integral de la Primera Infancia de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

2. Modificar el artículo 11 Integración de La Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia, agregando los numerales doce (12) y trece (13) donde se incluyan en la misma, dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena; y un delegado de la sociedad civil en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF plazo máximo de seis (6) meses.

La gestión integral a la primera infancia es una estrategia concebida como la manera intersectorial, concurrente y coordinada en la que los sectores estatales del nivel nacional y local (educación, salud, cultura, bienestar, planeación, etc.), así como otros actores de la sociedad (familia, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales entre otras) se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y las niñas y los niños en primera infancia, a partir de lo que ellas y ellos requieren.

Según las proyecciones para el 2017 del censo general 2005 del DANE, en Colombia existen 6.062.157 niñas y niños entre 0 y 6 años, de ellos el 51% son niños y 49% son niñas, que representan el 12.29% de la población total del país. Es importante recalcar que la información disponible para grupos étnicos, corresponde a resultados del Censo de población 2005 y población indígena en resguardos, certificada al DNP, 2010-2015, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera:

Pertenencia Étnica	Edad en grupos decenales									
	0 a 9 años	10 a 19 años	20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 69 años	70 a 79 años	80 años o más	Total
Indígena	386.864	304.137	224.950	165.385	124.508	33.796	56.828	32.824	13.331	1.392.623
Rom	797	801	922	814	700	412	229	122	60	4.857
Raizal de San Andrés y Providencia	6.210	6.501	5.396	4.317	3.607	2.106	1.279	752	397	30.565
Palenquero	1.361	1.465	1.386	1.064	862	602	394	228	108	7.470
Negro (a), mulato, afrocolombiano	951.798	913.510	736.993	589.796	470.810	291.198	176.098	101.411	42.108	4.273.722
Ninguno de los anteriores	6.859.691	6885.482	5.847.979	4.965.807	4330.908	2.818.042	1.721.740	1.039.954	428.568	34.898.171
No Informa	198.053	160.904	104.980	109.268	92.417	89.842	69.219	31.665	4.628	860.976
Total	8.404.774	8.272.800	6.922.606	5.836.451	5.023.812	3.285.998	2.025.787	12.06.956	489.200	41.468.384

Censo General 2005 - Información Básica --DANE-- Colombia.

Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE 2007.

De acuerdo a las cifras anteriormente mencionadas y revisando las entidades nacionales que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), se identifica que NO existe participación ni representatividad de los grupos étnicos, lo cual no garantiza la diversidad y el enfoque diferencial en la atención de dichas poblaciones contemplado en la constitución política y mencionado en la Ley 1804 de 2016, artículo 4º literal d) el cual señala “Diferencial: valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras; es sensible a sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias”. En virtud a lo anterior es vital la vinculación de dos representantes de los grupos étnicos en la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad Indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.

Tenido en cuenta que el Decreto 4875 de 2011, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y la Comisión Especial, en la cual se promueve la necesidad de generar espacios institucionales para la coordinación de acciones encaminadas a establecer e implementar un modelo para la estrategia de Atención Integral de la Primera Infancia que incluya la participación de diferentes entidades, instituciones y sectores del país” y en razón a que las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) son las encargadas de la ejecución de los programas, es pertinente escuchar su voz y tener en cuenta sus observaciones e inquietudes; actualmente se están generando lineamientos y manuales operativos sin la participación de estas entidades que son los que finalmente llevan esta política pública a la práctica en la operación de

las modalidades de atención. Es imprescindible la participación de organizaciones o entidades con entendimiento en temas asociados a la administración y ejecución de los programas de atención a la primera infancia, con pleno conocimiento de las realidades y necesidades que existen en los territorios, esto con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio, así como ser garantes en el acatamiento de los derechos de los niños y niñas.

Por lo anterior se considera oportuno la inclusión en la CIPI, un delegado de la sociedad civil en representación de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF para la ejecución de los programas de primera infancia, en el marco de la política de Estado Para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

3. **Agregar un párrafo al artículo 25, Financiación. En el cual se señale que en ningún caso podrá reducirse la COBERTURA de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.** Es conocido y demostrado que la inversión en primera infancia es la más rentable que puede hacer una sociedad, debido a que tiene la mayor tasa de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo. Así mismo reconoce que los impactos de dicha inversión en cuanto a salud, educación y cohesión social la convierten además en la más efectiva para romper el círculo de la pobreza y reducir drásticamente las brechas de desigualdad.

Según la proyección del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en 2017

la primera infancia asciende a 6.062.157 niños y niñas menores de 6 años en todo el territorio nacional. Sobre esta población, el Departamento para la Prosperidad Social actualizó la focalización según el nuevo Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas

Sociales (SISBÉN) identificando que 2.119.455 pertenecen al régimen subsidiado.

La cobertura de los cupos atendidos en los programas de primera infancia en los últimos cuatro años según el Instituto Colombiano de Bienestar familiar son las siguientes:

Modalidad	Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018- julio	
	Cupos Programados	Cupos Atendidos						
Integral	1.136.332	1.123.373	1.228.011	1.236.100	1.248.488	1.239.161	1.271.284	1.245.426
Tradicional	749.422	729.370	688.526	692.902	605.267	592.936	591.534	554.599
Total Primera Infancia	1.885.754	1.852.743	1.916.537	1.929.002	1.853.755	1.831.097	1.852.818	1.800.027

Fuente: Metas Sociales y Financieras 2015 a 2018 corte julio. / Dirección de Primera Infancia.

La información suministrada por la dirección de primera infancia del ICBF, evidencia como en el periodo comprendido entre el año 2015 y 2018, la cobertura presenta una reducción de 52.716 cupos atendidos y 54.657 cupos programados para la atención integral a la primera infancia.

La proyección del DANE para el año 2017 refleja que en Colombia existen 6.062.157 niños y niñas entre los 0 y 6 años, información que, al ser contrastada con la proporcionada por el ICBF demuestra que la cobertura total de atención en primera infancia en las modalidades integral y tradicional al mes de julio de 2018 es de 1.800.127 niños y niñas; es decir, tan solo cubre el 30% para atención general en primera infancia, evidenciando que el Estado no es capaz de atender a la población ya existente. Adicional a ello, continúa la preocupación por los constantes cierres y no reaperturas de los hogares comunitarios de bienestar, que entre enero de 2015 a julio del 2018 ascendió a 3.490 unidades de servicio, dejando a la deriva a nuestros niños y niñas a merced del conflicto e incertidumbre en territorios donde el Estado es ausente, exponiendo sus vidas, su salud y bienestar. Pese a que son esenciales, los programas para niños y niñas en la primera infancia siguen careciendo ampliamente de financiación y su ejecución es deficiente, este hecho se traduce en un costo social mayor que deberá asumir el Estado colombiano en los siguientes años.

Conforme a la situación antes descritas, se evidencia la importancia y necesidad del aumento o al menos sostenimiento de la cobertura establecida de acuerdo a las proyecciones de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), en donde se señale que en ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia. Por eso el llamado mediante este

proyecto de ley es garantizar el cumplimiento del objetivo de la política de Estado.

III. MARCO LEGISLATIVO

• Constitución Política de Colombia

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. 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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

• Código de infancia y adolescencia, Ley 1098 de 2006:

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

• Artículo 41. Obligaciones del Estado.

El Estado es el contexto institucional en el de-

sarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. **En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional,** departamental, distrital y municipal deberá:

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.
4. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.
5. Promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social.
6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados.
7. Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos.
8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y la forma de hacerlos efectivos.
9. Formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia democrática y los valores humanos y en la solución pacífica de los conflictos.
10. Apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad.
16. Prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes.
26. Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.
27. Prestar especial atención a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia.
28. Protegerlos contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.
33. Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil y resaltar el valor de la educación como proceso fundamental para el desarrollo de la niñez.
34. Asegurar la presencia del niño, niña o adolescente en todas las actuaciones que sean de su interés o que los involucren cualquiera sea su naturaleza, adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su integridad física y psicológica y garantizar el cumplimiento de los términos señalados en la ley o en los reglamentos frente al debido proceso. Procurar la presencia en dichas actuaciones de sus padres, de las personas responsables o de su representante legal.

- **Legislación Internacional**

- Convención sobre los derechos del niño.
- Declaración de los derechos del niño.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

IV. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de Ley no genera un impacto fiscal.

V. PROPOSICIÓN

Por lo anterior, pongo a consideración el presente proyecto de ley, “Por medio de la cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se: *1. Asigne a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, 2. Modificar el artículo 11 Integración de la Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia, agregando los numerales doce (12) y trece (13) donde se incluyan en la misma, dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente*

que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad Indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena; y un delegado de la sociedad civil en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF plazo máximo de seis (6) meses y 3. Se agregue un parágrafo al artículo 25, Financiación. En el cual se señale que en ningún caso podrá reducirse la **COBERTURA** de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia con el que se brinde el respectivo trámite legislativo y pueda convertirse en ley de la República”.

Artículo 4°. **Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

Jhon Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 2°. Los contratos celebrados por las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a

la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, serán renovados siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó.

Artículo 3°. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, durante el tiempo de los días de atención establecidos por el contrato, que no supere un periodo de cuatro (4) meses, con las respectivas etapas inicial, seguimiento y final, dirigido a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

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

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

Parágrafo 1°. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

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

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Autor,

ARTICULO 5. Vigencia: La promulgación y deroga todas la

Autor,

Jhon Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MARCO CONCEPTUAL

La primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano. En ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, van a determinar un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas sensorio-perceptivas y motoras que serán de base de toda una vida¹.

Los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo del ser humano debido a que las experiencias tempranas perfilan la arquitectura del cerebro y diseñan el futuro comportamiento. En esta etapa el cerebro experimenta cambios fenomenales: crece, se desarrolla y pasa por periodos sensibles para algunos aprendizajes, por lo que requiere de un entorno con experiencias significativas, estímulos multisensoriales, recursos físicos adecuados, pero, principalmente, necesita de un entorno potenciado por el cuidado, la responsabilidad y el afecto de un adulto comprometido².

La Primera Infancia marca el periodo más significativo en la formación del individuo, puesto que en ella se estructuran las bases del desarrollo y de la personalidad sobre las cuales las sucesivas etapas se consolidan y se perfeccionan. Las investigaciones acerca del desarrollo del cerebro (Gazzaniga, 2002) han demostrado que es justamente en la primera infancia donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva entre otras³.

Primera Infancia

Conforme al artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Colombia, asume la primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de Infancia y la Adolescencia. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y

nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.

Educación Inicial

Se define la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia, que se constituye en elemento estructurante de una atención integral que busca potenciar, de manera intencionada, el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo, al mismo tiempo, las interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado⁴.

En la educación inicial, las niñas y los niños aprenden a convivir con otros seres humanos, a establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos, diferentes a los de su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país⁵.

Se trata de un momento en la primera infancia en la que aprenden a encontrar múltiples y diversas maneras de ser niñas y niños mientras disfrutan de experiencias de juego, arte, literatura y exploración del medio, que se constituyen en las actividades rectoras de la primera infancia. Dichas actividades tienen un lugar protagónico en la educación inicial, dado que potencian el desarrollo de las niñas y los niños desde las interacciones y relaciones que establecen en la cotidianidad⁶.

DEFINICIONES

Desarrollo Integral

Es un proceso complejo y de permanentes cambios de tipo cualitativo y cuantitativo a través del cual los seres humanos estructuran progresivamente su identidad y autonomía. No sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todas las niñas y los niños, si no que se expresa en particularidades de cada uno de acuerdo con los contextos donde transcurren sus vidas, teniendo en cuenta los entornos establecidos

¹ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. Cerebrum.

² OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. Cerebrum.

³ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. Cerebrum.

⁴ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁵ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁶ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

en la política: Hogar, Salud, Educativo y Espacio Público⁷.

Educación Inicial

Es un derecho impostergable de la primera infancia; este se concibe como un proceso educativo, pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, arte, la literatura y la exploración del medio con la participación de la familia como actor central de dicho proceso⁸.

Protección Integral

El ejercicio del reconocimiento de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

Modalidad Institucional

Hace la agrupación de los servicios, teniendo en cuenta las características operativas, técnicas e integralidad. Funciona en espacios especializados para atender a niñas y niños en primera infancia así como a sus familias o cuidadores, se prioriza la atención de las niñas y niños desde los dos años hasta menores de cinco años, o hasta su ingreso al grado transición.

Modalidad Familiar

Se agrupan por sus características en la forma de prestación del servicio FAMI y Desarrollo en Medio Familiar. Busca promover el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción hasta los dos años, a través de procesos pedagógicos como formación y acompañamiento a familias, cuidadores y mujeres gestantes. Adicionalmente adelanta acciones de articulación interinstitucional y fortalecimiento de la gestión para la garantía, seguimiento y promoción de derechos. La modalidad se centra en el fortalecimiento de las interacciones enriquecidas y afectivas de niñas y niños entre cero y dos años de edad con sus familias o cuidadores, para potenciar su desarrollo integral.

Modalidad Comunitaria

Se incluyeron dos nuevos servicios: las Unidades Básicas de Atención Itinerantes UBAS y Unidades Básicas de Atención Fijas. UBAS. Se plantea como un escenario de acogida para niñas y niños menores de cinco años, mujeres gestantes, niñas y niños menores de seis meses lactantes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, incluyendo sus familias y cuidadores. Esta modalidad se basa en la amplia experiencia de los hogares comunitarios de bienestar y asume su énfasis en lo comunitario⁹.

Modalidad Propia o intercultural

Responde al Decreto 1953 de 2014, el cual tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, entre tanto se expida la ley del que trata el artículo 329 de la Constitución Política. La modalidad propia en territorios étnicos y rurales se estructura desde la Política de Estado para el desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, como una apuesta de Educación Inicial en el marco de la atención integral con enfoque diferencial, que promueve la garantía de derechos a niñas y niños en primera infancia a través de saberes y prácticas colectivas que promueven el desarrollo integral de las niñas y los niños y fortalecen la identidad cultural de las comunidades¹⁰.

EAS- Entidades Administradoras del Servicio

Son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia¹¹.

CDI- Centro de Desarrollo Infantil

Son espacios amplios, construidos o adecuados para atender por diferentes aulas o niveles a las niñas y los niños según sus edades. Están diseñados para atender aproximadamente desde 100 hasta 600 usuarios. Es un servicio donde los padres de familia y cuidadores pueden llevar a niñas y niños durante 220 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas. La atención se presta de manera gratuita y se brinda refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70% de los requerimientos nutricionales, es decir, reciben los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño.

HI- Los Hogares Infantiles

Este servicio se presta en instalaciones del ICBF, de las alcaldías, gobernaciones u operadores, denominados Entidades Administradoras del Servicio (EAS). Cuenta con una capacidad de atención que pueden ser menos o pueden ser más. Esto depende de la estructura física, las condiciones del territorio y los acuerdos financieros con los operadores. Allí niñas y niños reciben atenciones durante 210 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas diarias. Las familias hacen un aporte económico al hogar, el cual se determina según los ingresos de los padres o acudientes. Los usuarios reciben refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales con

⁷ Ley 1804 del 2 de agosto de 2016; artículo 4°.

⁸ Ley 1098 de 2006.

⁹ Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

¹⁰ Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

¹¹ Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

el objetivo de recibir los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño.

MARCO NORMATIVO

Observemos cuales han sido los cambios ocurridos como resultado de políticas y normativas nacionales e internacionales, entre ellas tenemos a la Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño, Declaración Mundial de Educación para Todos y nuestra Constitución de 1991, las cuales han dado un impulso significativo en la legitimación de la educación de los niños y las niñas.

Conviene recordar que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos. Este punto de referencia es pasaje obligado para mostrar la situación actual de la primera infancia y la orientación de las políticas públicas hacia su atención integral¹².

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 44: La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Ley 27 de 1974, “Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”.

Ley 7 de 1979, “Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.

Ley 89 de 1988, “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones” Incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3%, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar, como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” Reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como

sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.

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

A través de la Ley 1295 del 6 de abril de 2009, en Colombia se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, le educación inicial y la atención integral en salud; otorgándole la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, Ministerio de Educación Nacional, gobierno Departamental, Municipal y Distrital; así mismo el Gobierno Nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda ay Educación y la participación del ICBF, expedirán los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.

Mediante la Ley 1804 del 2 de agosto de 2016, se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre, encontrando en su artículo 2°. “**Política de Cero a Siempre**. La política de “cero a siempre”, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.

Así mismo el artículo quinto de la misma ley garantiza la educación inicial: “**Artículo 5°. La Educación Inicial**. La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y

¹² Documento número 20. Sentido de la Educación Inicial.

habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.

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

Las modalidades de educación inicial tienen como propósito central atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia. Lo anterior se logra a través de la participación de un talento humano idóneo cuya función está centrada en planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y las niñas, así como generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niño y niña como sujeto integral, activo y partícipe de su proceso de desarrollo en coherencia con los fundamentos de política de primera infancia y aquella propia de las comunidades étnicas¹³.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presta el servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a los niños y niñas de primera infancia a través de tres modalidades, La modalidad Familiar, la modalidad comunitaria y la modalidad institucional, esta última es a la que haremos referencia y especial atención.

Modalidad Institucional

En virtud a que la mujer se convierte en parte activa en el aporte económico de la familia y de la situación de madres cabeza de hogar, se genera la necesidad por parte del Estado de tomar acciones que vayan en caminadas al cuidado y protección de la primera infancia.

En la década de los 70 se establecieron los Centros Comunitarios para la Infancia, posteriormente los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) y finalmente el reconocimiento de los Hogares Lactantes y Preescolares y la creación de los Hogares Infantiles, todos estos servicios institucionales al cuidado y a la protección de los niños y niñas menores de 5 años¹⁴.

Para el año 2006, la situación de las familias no solo no ha cambiado sino que se ha aumentado la inserción de la mujer en el mercado laboral, tiene una participación cercana al 46% y en las zonas urbanas llega al 75% del total de la población.

Esto nos indica que los servicios de cuidado de los niños y niñas de primera infancia continúan en una demanda creciente.

No obstante, es importante señalar que estos servicios, que surgieron en sus inicios como cuidado, ahora han trascendido a otro nivel en el cual la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia los concibe como servicios de educación inicial y cuidado, en donde además de responder a las distintas demandas de la familia, existe un interés superior centrado en el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia¹⁵.

Encontramos entonces que las modalidades institucionales funcionan en espacios especializados para atender a los niños y niñas en la primera infancia y sus familias y/o cuidadores, de manera prioritaria a los niños y niñas entre los dos años y hasta menores de 5 años y/o hasta su ingreso al grado de transición. Con la posibilidad de atender a niños y niñas entre los 6 meses y los dos años de edad.

Con base en la estrategia de cero a siempre se crean las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), las cuales son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.

El ICBF y las demás entidades gubernamentales que tengan a su cargo programas de primera infancia, conforme a la normatividad vigente están facultados para celebrar contratos para brindar este servicio público.

De esta forma se celebran contratos con entidades sin ánimo de lucro tales como Asociaciones de Padres de Familia, Cooperativas, Organizaciones Comunitarias y de Grupos Étnicos reconocidos por el Decreto 1088 de 1993 por el Ministerio del Interior (Cabildos Indígenas, Asociaciones de Cabildos, autoridades y consejos comunitarios, entre otros) ONG, Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, Confesiones Religiosas, entre otras, con fines de interés social y de utilidad pública, de reconocida solvencia moral, con experiencia y capacidad técnica, jurídica, administrativa y financiera.

El Centro de Desarrollo Infantil (CDI) surge en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre como una apuesta de educación inicial conducente a la atención integral de niños y niñas menores de 5 años, en condición de vulnerabilidad. Su diseño se basa en la experiencia de los Hogares Infantiles y otras modalidades institucionales tradicionales del ICBF. Asimismo toma elementos de la modalidad institucional del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, y

¹³ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral para la Primera Infancia - Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

¹⁴ Lineamiento de Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006). Bogotá, Colombia.

¹⁵ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral para la Primera Infancia- Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

otras experiencias locales como las de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y Buen Comienzo en Medellín¹⁶.

Los Hogares Infantiles (HI) están dirigidos a los niños y niñas menores de 5 años hijos de familias trabajadoras vulnerables y los hijos de familias en situación de desplazamiento forzado, entre otras¹⁷.

Conforme al Manual Operativo, expedido por el ICBF, para la modalidad Institucional nos encontramos que se establece que para la prestación del servicio en los CDI y HI, las EAS deben conformar unos equipos de trabajo funcionales, multidisciplinarios y con excelentes capacidades profesionales y personales, ya que es un componente fundamental en el desarrollo de la calidad del servicio, “pues del equipo de talento humano depende la implementación de los demás componentes del servicio, por lo tanto se requiere de una clara identificación de competencias y habilidades con las que deben contar cada una de las personas, de acuerdo con los cargos o roles que desempeñan”¹⁸.

Como podemos observar contamos con las herramientas jurídicas y técnicas para que el desarrollo de la primera infancia sea en un éxito en nuestros niños y niñas, pero en la realidad no se ve tan eficiente como se esperaba, debido a que al momento de prestar esta atención, en la política de educación los que hacen parte de la formación de estos niños y niñas no cuentan con las garantías laborales que le permitan tener una estabilidad laboral que puedan seguir un proceso continuo con sus educandos.

Revisada las investigaciones e informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontramos como factor de éxito común de todos ellos el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia; esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado¹⁹.

Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia donde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños ‘hacen’, ‘saben’ y ‘pueden hacer’. Esta línea les posibilita escoger la ruta a seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo²⁰.

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

La problemática radica en el hecho que las entidades públicas que tienen a su cargo programas de primera infancia, al contratar con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), estos a su vez contratan un Talento Humano que inicia el proceso con los niños y niñas de los Hogares Infantiles y CDI, pero en el transcurso de este proceso se puede ver interrumpido debido a la no contratación de la EAS, ya que si este no se le da la continuidad por algún motivo, el talento humano que venía con el proceso inicial también es cambiado por la nueva contratación de la EAS; lo que está trayendo consigo que los niños y niñas no puedan tener una atención continua y se cierren procesos educativos, igualmente el docente no puede tener una mayor capacitación y nivel educativo ya que su contratación siempre estará sujeta a la relación contractual de la entidad estatal y la EAS, y nunca por sus calidades como profesional que ya ha creado un vínculo en el proceso con los niños y niñas.

Esta situación ya ha sido abordada por el ICBF y el sindicato de trabajadores de las instituciones públicas y privadas dedicadas a la Educación y atención a la niñez -Sintrahoicol-, cuando el 14 de julio de 2016, se realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en Acta, así: ... “4. El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio Colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.

5. El ICBF garantizara en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento que por causas justas contempladas en la normatividad laboral vigente, algunos

¹⁶ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral Para La Primera Infancia- Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

¹⁷ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral Para La Primera Infancia- Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

¹⁸ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral Para La Primera Infancia- Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

¹⁹ OEA - Organización de los Estados Americanos. Prime-

ra Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. Cerebrum.

²⁰ Desarrollo infantil y competencias del desarrollo humano- Ministerio de Educación.

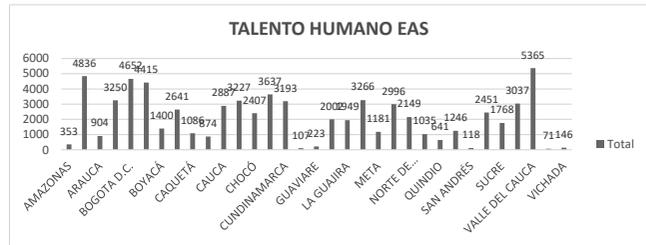
trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados.”...

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

Así mismo podemos observar que a nivel nacional esta situación de inestabilidad laboral trae consigo que miles de trabajadores con sus familias se vean perjudicadas, como se observa a continuación en los indicadores suministrados por el ICBF, del talento humano perteneciente a los CDI y HI a nivel nacional.

Etiquetas de fila	Cuenta de Depart	%
AMAZONAS	353	1%
ANTIOQUIA	4836	7%
ARAUCA	904	1%
ATLÁNTICO	3250	5%
BOGOTA D.C.	4652	7%
BOLÍVAR	4415	6%
BOYACÁ	1400	2%
CALDAS	2641	4%
CAQUETÁ	1086	2%
CASANARE	874	1%
CAUCA	2887	4%
CESAR	3227	5%
CHOCÓ	2407	3%
CÓRDOBA	3637	5%
CUNDINAMARCA	3193	5%
GUAINÍA	107	0%
GUAVIARE	223	0%
HUILA	2002	3%
LA GUAJIRA	1949	3%
MAGDALENA	3266	5%
META	1181	2%
NARIÑO	2996	4%
NORTE DE SANTANDER	2149	3%
PUTUMAYO	1035	1%
QUINDIO	641	1%
RISARALDA	1246	2%
SAN ANDRÉS	118	0%
SANTANDER	2451	4%
SUCRE	1768	3%
TOLIMA	3037	4%
VALLE DEL CAUCA	5365	8%

Etiquetas de fila	Cuenta de Depart	%
VAUPÉS	71	0%
VICHADA	146	0%
Total general	69513	100%



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

Por lo anterior se considera necesaria la regulación legal de estos aspectos, en donde se están viendo perjudicados los niños y las niñas que son beneficiarios de los programas de la atención integral a la primera infancia.

En consecuencia, se da a conocer este proyecto, para darle el correspondiente trámite legislativo y se pone a consideración el siguiente articulado:

Cordialmente,

Cordialmente,

Jhon Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el proyecto de ley número 274, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Jhon Arley Murillo Benítez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 1056 - miércoles 28 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 270 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta. 1

Proyecto de ley número 271 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones. 10

Proyecto de Ley número 272 de 2018 Cámara, Ley de Egreso para Jóvenes que Estuvieron Bajo Custodia del Estado 17

Proyecto de ley número 273 de 2018 Cámara, por medio del cual se modificala Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. 27

Proyecto de ley número 274 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel. 33