



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 766

Bogotá, D. C., viernes, 21 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 331 DE 2020 CÁMARA

por medio [de la] cual se fomenta el trabajo digno del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 334 DE 2020 CÁMARA

por la cual se promueve el respeto a la dignidad del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones.

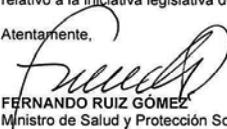
<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 6 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 331/20 (C) "<i>por medio [de la] cual se fomenta el trabajo digno del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones</i>", acumulado al PL 334/20 (C) "<i>por la cual se promueve el respeto a la dignidad del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones</i>".</p> <p>Señor secretario,</p> <p>Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.</p> <p>Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta legislativa tiene por objeto contribuir al fortalecimiento y a la dignificación del talento humano en salud en el territorio colombiano, en condiciones justas de conformidad con la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y demás normas concordantes.</p> <p>El texto se compone de 29 artículos organizados en cinco títulos mediante los cuales se busca mejorar las condiciones de trabajo del talento humano en salud, así como reforzar medidas en contra de la tercerización del contrato laboral del que puedan ser víctimas, esto de conformidad con lo expresado en la parte motiva, y de lo cual es dable destacar lo que a continuación se describe:</p> <p>1.1. Título I. Disposiciones generales. Adiciona, a los principios del artículo 2° de la Ley 1164 de 2007, los de estabilidad, vocación de servicio y oportunidad e incorpora sendas definiciones.</p>	<p>1.2. Título II. Trabajo digno: en el que incluye la jornada laboral, pago justo y oportuno, garantía en la prestación del servicio, riesgos laborales, bienestar y sistemas de remuneración y vinculación.</p> <p>1.3. Título III. Formación del talento humano en salud e incentivos en la formación.</p> <p>1.4. Título IV. Protección contra la violencia al talento humano en salud.</p> <p>1.5. Título V. Otras disposiciones, entre ellas, la modificación del observatorio del talento humano en salud y al Fondo de Solidaridad Pensional.</p> <p>2. ACLARACIÓN PRELIMINAR: ALCANCE DE LA REGULACIÓN</p> <p>En el 2007 se expidió la Ley 1164, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud, norma en la cual se regulan aspectos como los principios generales, los organismos de apoyo, las características del accionar del THS, la formación y el ejercicio de las profesiones y ocupaciones de la salud, así como su ética y conducta. Esta disposición se ocupó en síntesis de tres aspectos, la formación, el ejercicio y el desempeño del THS.</p> <p>Dicho estatuto señala en su artículo 1° que por "[...] <i>Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud</i>".</p> <p>Y en el artículo 17 define las profesiones y ocupaciones del área de la salud, a saber:</p> <p>Artículo 17. De las profesiones y ocupaciones. Las profesiones del área de la salud están dirigidas a brindar atención integral en salud, la cual requiere la aplicación de [as competencias adquiridas en los programas de educación superior en salud. A partir de la vigencia de la presente ley se consideran como profesiones del área de la salud además de las ya clasificadas, aquellas que cumplan y demuestren a través de su estructura curricular y laboral, competencias para brindar atención en salud en los procesos de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y paliación.</p> <p>Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación no formal.</p> <p>Con base en las anteriores disposiciones una primera duda que suscita la iniciativa es su alcance y, específicamente, la referencia exclusiva al "Talento Humano en Salud" como se indica en el epígrafe. De esta manera, se entendería que solo aplica a los profesionales,</p>
---	---

<p>técnicos y tecnólogos en salud, con lo cual quedaría por fuera el personal administrativo que labora en el sector salud y, en consecuencia, de continuarse con la propuesta, se sugiere que se modifique la expresión en todo el texto de "Talento Humano en Salud" por "Talento Humano del Área de la salud" de forma que los preceptos incluyan a dicho personal.</p> <p>Igualmente, el proyecto asigna la responsabilidad y el desarrollo de algunas disposiciones que no corresponden en estricto sentido a las competencias propias del Ministerio de Salud y Protección Social, sino que son lideradas por otras entidades como por ejemplo las relacionadas con el establecimiento de la jornada laboral, el sistema de remuneración, el sistema electrónico de vinculación, la estrategia nacional contra la violencia del THS, aspecto que se aclarará en cada caso.</p> <p>3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS</p> <p>Se procede, a continuación, a efectuar comentarios al artículo, como sigue:</p> <p>3.1. Artículo 1º. Objeto. Se establece como objeto "[...] contribuir al fortalecimiento, a la dignificación del talento humano en salud en el territorio colombiano, propendiendo por la calidad en la formación y garantizando condiciones de pago justo y oportuno conforme al artículo 18 de la Ley 1751 de 2015 y demás normas concordantes".</p> <p>Se precisa que la "calidad en la formación" está contemplada en la Ley 1164 de 2007 así como en la Ley General de Educación, y de manera específica para la educación superior en la Ley 30 de 1992, en el Decreto 1330 de 2019, y en las demás normas propias del sector educación.</p> <p>Se recomienda, por la razón general comentada en el anterior acápite, el cambio de la expresión "talento humano en salud" por "talento humano del área de la salud", para lo cual se sugiere la siguiente definición:</p> <p><i>"Se entiende por Talento Humano del área de la salud, todo el personal que labora en las entidades del sector salud, cualquiera sea el tipo de vinculación".</i></p> <p>3.2. Artículo 2º. De los principios generales. Los principios han sido desarrollados en muchas leyes de carácter general con el fin de brindar coherencia y racionalidad a la regulación. Así, tanto la Ley Estatutaria 1751 de 2015, como las Leyes 100 de 1993, 1164 de 2007 y 1438 de 2011, prevén una sería de axiomas de articulación y comprensión de la normatividad, sin pasar por alto que el artículo 49 superior, mod. por el A.L. 2 de 2009, los contempla también al referirse a la solidaridad, eficiencia y universalidad. Para citar otro caso por fuera del sistema de salud, pero aledaño, debe tenerse presente la Ley 1437 de 2011 en cuanto a la actuación administrativa.</p>	<p>En cuanto a los principios y su diferencia con las reglas, el profesor Zagrebelski ha afirmado:</p> <p>[...] sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir, "constitutivo" del orden jurídico. Las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial. Las reglas, en efecto, se agotan en sí mismas, es decir no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.</p> <p>[...] En pocas palabras, a la reglas se obedece y, por ello, es importante determinar con precisión los preceptos que el legislador establece por medio de las formulaciones que contienen las reglas; a los principios, en cambio, "se presta adhesión" y, por ello, es importante comprender el mundo de valores, las grandes opciones de cultura jurídicas de las que forma parte y a las que las palabras no hacen sino una simple alusión [...].</p> <p>Y más adelante destaca:</p> <p>[...] Según el punto [de] vista tradicional del positivismo jurídico, los principios del derecho desempeñan una importante función supletoria, integradora o correctiva de reglas jurídicas. Los principios operarían para "perfeccionar" el ordenamiento y entrarían en juego cuando las otras normas no estuvieran en condición de desarrollar plena o satisfactoriamente la función reguladora que tienen atribuida [...]</p> <p>Concebidos como perfeccionamiento del ordenamiento los principios desempeñan una función en la práctica del derecho. Sin embargo, esta concepción no sólo es parcial, como se dirá de inmediato, sino que encierra además la intrínseca contradicción de asignar a las normas de mayor densidad de contenido –los principios– una función puramente accesoria de la que desempeñan las normas cuya densidad es menor –las reglas–. Esto deriva del persistente prejuicio de pensar que, en realidad, las verdaderas normas son las reglas, mientras que los principios son un plus, algo que sólo es necesario como "válvula de seguridad" del ordenamiento. Una vez más, el positivismo se revela como una ideología distorsionadora en el campo del derecho.</p> <p>Sin embargo, si consideramos seriamente la diferencia estructural entre los principios y las reglas, nos daremos cuenta de la imposibilidad de reducir el alcance de los primeros a una mera función accesoria de las segundas. Los principios –ya se ha dicho– no imponen una acción conforme con el supuesto, como ocurre con las reglas, sino una "toma de posición" conforme con su <i>ethos</i> en todas las no precisadas ni</p> <p>¹ Gustavo Zagrebelsky, <i>El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia</i>, editorial trotta, Madrid 1999, pág. 110. Es de interés tener en cuenta, igualmente, <i>Vigo Rodolfo L., INTERPRETACIÓN JURÍDICA</i>, Rubinzal-culzoni editores, Buenos Aires 2005, págs. 123 a 125.</p>
<p>predecibles eventualidades concretas de la vida en las que se puede plantear, precisamente, su eficacia como apoyo de las reglas jurídicas, sino que poseen una autonomía "cuestión de principio". Los principios, por ello, no agotan en absoluto su eficacia como apoyo de las reglas jurídicas, sino que poseen una autónoma razón de ser frente a la realidad [...].</p> <p>Entre nosotros, la aplicación de los principios generales del derecho no ha sido desechada desde el punto de vista hermenéutico, tal y como surge del siguiente pronunciamiento:</p> <p>[...] 6.2.6. Los principios generales extrasistemáticos. Pero ¿a qué alude entonces, es ahora la pregunta pertinente, la expresión principios generales del derecho en el contexto del artículo 230 de la Carta del 91? A estas alturas, es preciso retomar algunas afirmaciones hechas atrás. Si el juez tiene siempre que fallar (en nuestro ordenamiento tiene además el deber jurídico de hacerlo), y en el Estado de derecho, como exigencia de la filosofía del sistema, debe edificarse la sentencia sobre los fundamentos que el mismo derecho señala, ¿qué debe hacer el fallador cuando los elementos contingentes del derecho positivo se le han agotado sin encontrar en ellos respaldo para su decisión?</p> <p>No hay duda de que la situación descrita, por vía de hipótesis, es una situación límite, nada frecuente, pero demandante de una previsión del propio ordenamiento. El nuestro, lo autoriza a recurrir a contenidos extrasistemáticos, a los que el propio sistema refiere formalmente V.g.: el derecho natural, la equidad, los "principios generales del derecho", expresiones todas que claman por una concreción material que sólo el juez puede y debe llevar a término. Se trata entonces de principios que no satisfacen las condiciones de la regla de reconocimiento y, por ende, no hacen parte del ordenamiento pues no son materialmente reductibles a la Constitución. Según expresión afortunada de Carrió "pueden ser llamados 'principios jurídicos' en cuanto se refieren a aquél (el derecho) pero no en cuanto partes de él" Y añade: "el uso judicial de ellos puede conferírles, en el mejor de los supuestos, el rango de candidatos a integrar el sistema, una vez que ese uso adquiera consistencia, regularidad y carácter normativo suficientes como para considerar que las pautas aplicadas son normas jurisprudenciales en vigor", o se incorporen al ordenamiento - agrega la Corte- por disposición del legislador.</p> <p>Ahora bien: cuando se trata no de integrar el ordenamiento sino de optar por una entre varias interpretaciones posibles de una norma que se juzga aplicable, entran a jugar un importante rol las fuentes jurídicas permisivas (en el sentido de que no es obligatorio para el juez observar las pautas que de ellas se desprenden) tales como las enunciadas por el artículo 230 Superior como "criterios auxiliares de la actividad judicial".</p> <p>² <i>Ibid.</i>, págs. 117 y 118.</p>	<p>Si un juez, en la situación límite antes descrita, recurre a la equidad como fundamento de su fallo, no habrá hecho nada diferente de proyectar al caso <i>sub iudice</i> su concepción de lo que es la justicia, construyendo a partir de ella un principio que materialmente no hace parte del sistema pero que encuentra en él su fundamento formal. El juez en cuestión deberá entonces esmerarse en mostrar que su decisión está justificada por un principio ético o político (en todo caso extrajurídico), al que él adhiere y a cuya invocación lo autoriza expresamente el derecho positivo. No será, pues, su determinación arbitraria la que informe el fallo, sino las ideas, genéricamente mercedadas por el ordenamiento como derecho natural o equidad, esta última en el más riguroso sentido aristotélico del término. Uno y otra sirven pues al propósito de que el fallo resulte siempre razonable y proporcionado. Los artículos 4º y 5º de la ley 153 de 1887 resultan, así, corroborados por la nueva Carta [...].</p> <p>Su importancia medular ha sido explicada, entre otras, en la sentencia C-818 de 2005 en la que la Corte Constitucional determinó los roles de los principios en el ordenamiento jurídico, así:</p> <p>[...] Los principios como lo reconoce la doctrina están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico.</p> <p>Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho, como ocurre, por ejemplo, con los contratos, el matrimonio, la responsabilidad o el ejercicio del poder público en sus distintas expresiones. De donde resulta que, en cumplimiento de esta función, los principios se convierten en el punto cardinal que sirve de orientación para la aplicación de las innumerables reglas jurídicas que se apoyan sobre unos mismos valores que las explican, justifican y las dotan de sentido⁴ [...]</p> <p>³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-083 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>⁴ Adicionalmente, se ha dicho en la doctrina que los principios jurídicos constituyen la base del ordenamiento jurídico porque suponen la existencia de "la parte permanente y eterna del derecho y también la cambiante y mutable que determina la evolución jurídica: son las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la Nación". GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Op.Cit. Pág. 50.</p>

<p>[...] Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social. El ordenamiento jurídico crea así un mecanismo que le permite a todos los operadores y, en especial, a los jueces, resolver los problemas que escapan a la previsión humana en el momento de expedir los correspondientes estatutos normativos dirigidos a reglar su comportamiento, o que se presentan como nuevos, en atención al desarrollo progresivo de la sociedad y a la exigencia de darle una respuesta jurídica a las múltiples necesidades que en esta se presentan [...].</p> <p>Demostrada su importancia y relevancia, es conducente establecer si una disposición tiene el carácter de principio, por una parte, y si el mismo adquiere preponderancia para las funciones directrices, integradoras y axiológicas que tienen los mismos. Es más, si es necesario realizar ajustes a los existentes. De este modo, el proyecto propone que se incorporen tres principios y redefina algunos de ellos.</p> <p>En cuanto al principio de ética, ya existente, la iniciativa propone incluir la rectitud profesional. Al respecto y en congruencia con el comentario general, se sugiere eliminar el término <i>rectitud profesional</i>, teniendo en cuenta que la ley objeto de modificación va dirigida tanto a profesiones como a ocupaciones del área de la salud. Así mismo, es importante indicar que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) abarca una parte importante del Sistema de Salud, pero no toda, tal y como lo precisa la Ley Estatutaria 1751 de 2015. De allí que, los principios están dirigidos tanto a la protección como a la práctica en el área de la salud por lo que deben incluirse los regímenes Especial y de Excepción, dando una vocación de integralidad a la normatividad.</p> <p>En consecuencia, se propone la siguiente redacción:</p> <p>Ética: La formación y el desempeño del Talento Humano del área de la Salud, deben estar enmarcados en el respeto cuidadoso de la vida y la dignidad de cada ser humano. Cada miembro del Talento Humano en Salud debe actuar tanto en su vida personal, como social y laboral, con rectitud y transparencia, asumir un comportamiento acorde con los valores que la ética personal y de su ocupación o profesión exigen. Deberán ser especialmente cuidadosos en la utilización de recursos, la gestión de la información a la que tengan acceso, en especial la referida al estado de salud de los pacientes y observar los procesos y procedimientos del Sistema de Salud.</p> <p>En relación con el principio de estabilidad, es conveniente indicar que la Ley 1751 dispone lo siguiente:</p> <p>³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Considerando 13.</p>	<p>Artículo 18. Respeto a la dignidad de los profesionales y trabajadores de la salud. Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales.</p> <p>Teniendo en cuenta este aspecto, como función articuladora, debería el mismo entenderse en el sentido que impacte no solo la garantía del derecho a la salud de la ciudadanía, sino que es indispensable la estabilidad en materia laboral de los trabajadores del sector salud en el contexto del trabajo decente. De la redacción se interpreta que se hace referencia a la disponibilidad del talento humano para la garantía del derecho a la salud de la ciudadanía, pero se debe profundizar y enfocar en lo asociado con la estabilidad laboral de estos trabajadores.</p> <p>3.3. Artículo 3. Definiciones. En relación con la noción de "actores o agentes del sistema" se tiene que no es precisa. Cabe aclarar que el artículo 155 de la Ley 100 de 1993 define los integrantes del SGSSS y los clasifica de acuerdo con sus competencias. La Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 3°, acude al concepto agente para el ámbito de aplicación e incorpora el concepto actor en los artículos 6°, inciso segundo, literal b), al definir el principio <i>pro homine</i> y 19, sobre la política de información en salud. Puede afirmarse que existe una sinonimia en las acepciones en la medida en que se pretende abarcar con amplitud la fenomenología de la salud.</p> <p>Bajo esta perspectiva, el verbo "agenciar" hace referencia a "[h]acer las diligencias conducentes al logro de algo"⁴ y en esa dirección son los facilitadores, en el marco de sus competencias, los llamados a materializar el derecho fundamental a la salud en su sentido amplio e independiente del régimen o sistema al que se esté afiliado. De este modo, se considera suficiente aludir a agentes del Sistema de Salud, e incluir regímenes Especial y de Excepción.</p> <p>Adicionalmente, en cuanto a la definición de jornada del ejercicio del talento humano en salud, se recomienda modificar "<i>institución prestadora de servicios de salud</i>" por "<i>prestador de servicios de salud</i>" por ser un concepto más amplio de manera que queden incluidas todas las figuras de prestadores.</p> <p>3.4. Artículo 4°. Ámbito de aplicación. Con base en lo señalado en los comentarios generales, se propone el siguiente ajuste:</p> <p>Artículo 4°. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplicará a todo el talento humano del área de la salud que labora en el territorio colombiano cualquiera sea el tipo de</p> <p>⁴ Cfr. https://dle.rae.es/agenciar.</p>
<p>vinculación y a los actores o agentes del sistema de salud, independientemente de su naturaleza jurídica. [Se resalta]</p> <p>3.5. En cuanto al título II, trabajo digno, se sugiere agregar la expresión "Decente", utilizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según la cual el trabajo decente es un trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.</p> <p>3.6. La redacción de la primera parte del artículo 5°, <i>Jornada de trabajo</i>, es confusa pues se refiere a diferentes modalidades de contratación vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual incluye la civil y comercial. En la segunda parte, se alude solamente a la laboral donde se debe dar aplicación a principios como el de igualdad (contenido y desarrollado en la legislación laboral vigente).</p> <p>Ahora bien, sobre este punto, es pertinente indicar que corresponde al legislador fijar la jornada máxima, así como sus diferentes modalidades y dentro de estas competencias, la jornada laboral para el sector público está consagrada en el artículo 33 del Decreto ley 1042 de 1978 y los máximos para el sector salud, están regulados en la Ley 269 de 1996. Para el sector privado la jornada está regulada en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo (CST). Estas normas habilitan al jefe de cada institución o prestador para establecer los turnos de trabajo, de acuerdo a sus necesidades, dentro de la jornada máxima laboral fijada por el legislador. De esta manera, ni este Ministerio ni el Ministerio del Trabajo son competentes para expedir una nueva reglamentación. Lo que podría contemplar el proyecto de ley son los mecanismos para el ejercicio efectivo y suficiente de la inspección, vigilancia y control para que estas jornadas legales se cumplan.</p> <p>En consecuencia, se sugiere eliminar el siguiente texto del artículo 5°: "<i>El Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo, deberán reglamentar los aspectos relacionados con la máxima duración de las jornadas permitidas en las instituciones prestadoras del servicio de salud, la realización continua de las mismas, jornadas extraordinarias, realización de disponibilidades [...]</i>".</p> <p>Por otra parte, el párrafo propuesto puede dar lugar a dudas toda vez que en el campo privado la contratación civil y comercial se sustenta en el elemento del consenso, donde contratante y contratista acuerdan las condiciones y forma como se desarrollará el servicio contratado bajo esta modalidad, por tanto, imponer una jornada laboral, no es propia de ese tipo de modalidades contractuales y si puede constituirse en un elemento que configure la relación laboral. En esa medida, se estima conveniente eliminar ese párrafo, como quiera que de la lectura del mismo se podría colegir la permisividad a las diferentes modalidades de contratación que se han presentado en</p>	<p>este sector, cuando lo que se debe propender es por una vinculación que garantice el trabajo digno y decente.</p> <p>3.7. Artículo 6°. Pago justo y oportuno. De incluirse esta norma se sugiere la siguiente modificación:</p> <p>Artículo 6°. Pago justo y oportuno. Todo el talento humano del área de la salud tendrá derecho a una remuneración justa, digna y oportuna por su trabajo en todas las formas de vinculación y contratación, la cual hace parte de los recursos del sistema de salud colombiano.</p> <p>Todos los agentes del sistema de salud, independientemente de su naturaleza, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de establecer mecanismos idóneos para el pago oportuno y completo de las sumas correspondientes y, en consecuencia, realizar los ajustes presupuestales que se requieren para honrar esta clase de obligación, so pena de las sanciones por parte de las entidades competentes.</p> <p>Se entiende que el pago es oportuno cuando se realiza máximo dentro de los 30 días calendarios siguientes a la prestación del servicio o realización del trabajo o actividades, salvo que exista una disposición legal o estipulación contractual en la que se establezca un pago con menor periodo.</p> <p>Parágrafo. Los agentes del sistema de salud responsables del pago de servicios al talento humano del área de la salud, en el marco de sus competencias, establecerán el flujo de dinero que sea necesario, con el propósito que las instituciones prestadoras de salud estén al día con todas las obligaciones laborales y/o contractuales del talento humano en salud, de cada una de ellas independientemente de su tipo de vinculación, las cuales tendrán prioridad sobre cualquier otro.</p> <p>El ajuste está en el campo de aplicación. Ahora bien, esta norma debe examinarse en el marco de una eventual presión fiscal.</p> <p>3.8. Artículo 7°. Reglas para el pago. Respecto al numeral 5 se recomienda modificar la expresión "<i>que no existen soportes documentales de la vinculación</i>" por la expresión "<i>que no cuenta con los soportes documentales de la vinculación</i>".</p> <p>3.9. Artículo 8°. Garantías de la prestación del servicio de salud. El proyecto de ley impulsa el respeto y la dignidad del talento humano y la presente disposición hace referencia en parte a la adecuada prestación del servicio hacia los usuarios. Se solicita eliminarlo toda vez que, por ser una materia dinámica, el legislador habilitó al Gobierno Nacional para regularla. Así como el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud, establece la competencia para que este Ministerio vía Resolución emita las normas de habilitación de los servicios de salud; actualmente la Resolución 3100 de</p>

<p>2019 señala los procedimientos y condiciones de habilitación para la prestación de servicios, incluyendo, entre otros, el estándar de talento humano.</p> <p>En la citada resolución, se contemplan los estándares y criterios aplicables a todos los servicios; así en el estándar de talento humano se hace referencia a nuevas acciones de formación continua que eventualmente pueden hacer parte del estándar de talento humano en salud para todos los servicios. Respecto al margen de tiempo de atención a los usuarios de los servicios, el planteamiento no contempla las consecuencias financieras, logísticas y operativas para el sistema, se sugiere que sea esta Cartera quien establezca la duración mínima que garantice tanto la correcta atención en salud como la suficiencia de los recursos disponibles.</p> <p>Igualmente, lo previsto en el parágrafo 2º ya cuenta con regulación en la Ley 909 de 2004.</p> <p>3.10. Artículo 9º. Riesgos laborales. En primer lugar, frente al primer inciso de este artículo debe indicarse que la Ley 1562 de 2012, cambió el término de "Sistema General de Riesgos Profesionales por el de Sistema General de Riesgos Laborales". En segundo lugar, el pago del correspondiente aporte al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) hace que el riesgo tanto en el sector público, como en todos los sectores se subroque en el Sistema General de Riesgos Laborales (SRL), quien deberá asumir la correspondiente contingencia. De este modo, como quiera que el contenido de la disposición está contemplado y regulado por el conjunto de normas del SGRL, se sugiere eliminar el precepto.</p> <p>3.11. Artículo 10º. Bienestar para el talento humano en salud. Se recomienda eliminar el artículo considerando que estos aspectos ya están incluidos en el Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo, bajo el desarrollo de programas de talento humano denominados "entorno saludable". En el sector público, el bienestar de los servidores públicos, incluidos los servidores de las ESES está desarrollado en la Ley 909 de 2004, mediante la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, esto "[...] con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor, así como de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos".</p> <p>El Decreto 1227 de 2005, también reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y preceptúa que las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan con aspectos vacacionales, artísticos y culturales de promoción y prevención de la salud y de la capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la</p>	<p>recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas</p> <p>3.12. Artículo 11. Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud. Sobre el empleo público, el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política, señala que el Congreso de la República es el competente para establecer las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, tal y como lo hizo con la Ley 4 de 1992, la cual en el artículo 12, dispone que:</p> <p>[...] El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.</p> <p>En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p> <p>Desde esta óptica, no sería constitucional otorgar esa facultad a esta Cartera, pues es una materia del Gobierno con base en la Ley marco.</p> <p>Igualmente, se estima que no es viable constitucionalmente que el Ministerio regule la remuneración de los trabajadores del sector privado, la cual responde a la libre competencia y a las capacidades de cada entidad prestadora de servicios de salud.</p> <p>De otro lado, los pisos de remuneración especiales para el talento humano en salud pueden generar ciertas distorsiones en la disponibilidad y contratación de este.</p> <p>En cuanto al parágrafo, se solicita eliminar el observatorio del talento humano en salud, ya que como tal no es un sujeto de derecho sino un instrumento que prevé insumos técnicos para diferentes temáticas, entre otras la relacionada con la remuneración del THS, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>3.13. Artículo 12. Sistema Electrónico de Vinculación de Talento Humano en Salud. La creación de un sistema electrónico de vinculación de talento humano generaría redundancia y duplicidad de funciones para el manejo de esta información pues en la actualidad están vigentes las bases de datos RETHUS y PILA.</p>
<p>En lo concerniente a los precios de referencia, si bien esta metodología ha sido útil en otros contextos económicos, para la relación laboral y de servicios de la salud es un mecanismo que generaría inequidad y mayor desigualdad respecto a otras profesiones. Adicionalmente, es claro que es casi impracticable obligar a los contratantes a tomar los precios de referencia como mínimos. También, debe considerarse la razón de la creación de este sistema toda vez que se podrían estar duplicando registros en diferentes sistemas operados por otras entidades diferentes a este Ministerio; así por ejemplo, si la vinculación es en entidad pública, actualmente opera el Sistema de Información y Gestión del Empleo (SIGEP) administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que es precisamente una herramienta que sirve de apoyo a las entidades en los procesos de planificación, desarrollo y gestión del recurso humano al servicio del Estado, en ella se incluye también el registro e información de los contratistas independientes.</p> <p>Por su parte, el Servicio Electrónico de Contratación Pública (SECOP) es un sistema que permite a las entidades estatales cumplir con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en los procesos contractuales, incluidos los contratos de prestación de servicios de personas naturales que prestan servicios a las entidades públicas prestadoras de servicios de salud.</p> <p>3.14. Atendiendo a los comentarios realizados en torno a la competencia, la reglamentación que prevé el artículo 13 no sería posible llevarla a cabo. Ese artículo devendría inconstitucional.</p> <p>3.15. Artículo 15. Criterios de suficiencia patrimonial. Se recomienda suprimir esta disposición pues los criterios de suficiencia patrimonial están establecidos en la norma de habilitación y los determinó este Ministerio mediante la Resolución 3100 de 2019. En el ítem condiciones de suficiencia patrimonial y financiera se prevé lo siguiente:</p> <p>8.2. CONDICIONES DE SUFICIENCIA PATRIMONIAL Y FINANCIERA</p> <p>Es el cumplimiento de las condiciones que posibilitan la estabilidad financiera de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, en el mediano plazo, su competitividad dentro del área de influencia, liquidez y cumplimiento de sus obligaciones en el corto plazo.</p> <p>Las condiciones de suficiencia patrimonial y financiera de la Institución Prestadora de Servicios de Salud se evidencian con los estados financieros certificados por el revisor fiscal o el contador [...]</p> <p>[...] La valoración de la suficiencia patrimonial y financiera se establecerá mediante la aplicación de los siguientes indicadores:</p>	<p>8.2.1. Patrimonio</p> <p>Que el patrimonio total se encuentre por encima del cincuenta por ciento (50%) del capital social, capital fiscal o aportes sociales, según corresponda de acuerdo con la naturaleza jurídica de la Institución Prestadora de Servicios de Salud y de conformidad con los lineamientos señalados en el Plan General de Contabilidad Pública y el Plan de Cuentas para instituciones prestadoras de servicios de salud privadas.</p> $\frac{\text{Patrimonio total}}{\text{Capital}} \times 100$ <p>El valor resultante de la operación indicada deberá ser superior a 50 %. De acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad la cuenta que registra el capital es:</p> <p>En las entidades descentralizadas del orden nacional, territorial y entidades autónomas una de las siguientes cuentas de acuerdo con las disposiciones legales de creación y funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Patrimonio Institucional – Aportes sociales código 3203 del plan general de contabilidad pública. * Patrimonio Institucional – Capital Suscrito y Pagado, código 3204 del plan general de contabilidad pública. * Patrimonio Institucional – Capital Fiscal, código 3208 del plan general de contabilidad pública <p>En las entidades públicas es la cuenta Capital Fiscal, código 3105, del Plan General de Contabilidad Pública o Patrimonio Público Incorporado, código 3125, del Plan General de Contabilidad Pública.</p> <p>En las entidades privadas el Capital Social, código 31, del Plan de Cuentas para Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas.</p> <p>8.2.2. Obligaciones mercantiles</p> <p>En caso de incumplimiento de obligaciones mercantiles vencidas en más de 360 días, su valor acumulado no debe superar el 50% del pasivo corriente. Entiéndase por obligaciones mercantiles, aquellas acreencias incumplidas a favor de terceros, originadas como resultado de aquellos hechos económicos propios del objeto de la entidad, así:</p> <p>Sumatoria de los montos de obligaciones mercantiles vencidas en más de 360 días</p>

<p style="text-align: center;">X 100 Pasivo Corriente</p> <p>Para la obtención del valor del numerador, se solicitará a la entidad un reporte, certificado por el revisor fiscal y/o contador de las cuentas por pagar a los proveedores y demás obligaciones mercantiles que superen un período más de 360 días calendario contados a partir de la fecha de surgimiento de la obligación, con corte a la fecha de la verificación.</p> <p>8.2.3. Obligaciones laborales</p> <p>En caso de incumplimiento de obligaciones laborales vencidas en más de 360 días, su valor acumulado no debe superar el 50% del pasivo corriente. Entiéndase por obligaciones laborales, aquellas acreencias incumplidas exigibles a favor de los empleados, ex empleados y pensionados, originadas como resultado de la causación de derechos laborales.</p> <p style="text-align: center;">Sumatoria de los montos de obligaciones laborales vencidas en más de 360 días</p> <hr/> <p style="text-align: center;">X 100 Pasivo Corriente</p> <p>Para la obtención del valor del numerador, se solicitará a la entidad un reporte, certificado por el revisor fiscal o contador de las moras de pago de nómina y demás obligaciones laborales que superen un período más de 360 días calendario contados a partir de la fecha de surgimiento de la obligación, con corte a la fecha de la verificación.</p> <p>Como se aprecia en la norma que rige actualmente para la habilitación de prestadores ya se encuentran como elementos a ser evaluados de la suficiencia patrimonial el incumplimiento de las obligaciones mercantiles y el incumplimiento de las obligaciones laborales, razón por la cual, no es necesario establecer tal situación en el proyecto de ley.</p> <p>En relación con el concepto favorable del Ministerio del Trabajo al cual se refiere la disposición, se considera que si bien dicha Cartera y, en especial la Dirección de Inspección Vigilancia y Control, puede verificar los casos de incumplimiento de los derechos laborales de todos los sectores incluido el sector salud, no es competente para emitir criterios de suficiencia patrimonial.</p> <p>3.16. Artículo 16. Formación y participación. La primera parte del artículo es confusa pues no es claro si el contenido está dirigido la formación en los programas de educación</p>	<p>superior y educación para el trabajo o si hace referencia a la formación continua del talento humano en salud. Si se trata de objetivos para la educación superior y de educación para el trabajo y desarrollo humano del área de la salud, es necesario articular los objetivos con la normatividad del sector educativo colombiano. Si se trata de la formación continua en salud entendida como los procesos y actividades permanentes de aprendizaje y entrenamiento, que complementan la formación básica, de educación para el trabajo y el desarrollo humano y de educación superior, dirigidos a mantener la idoneidad del talento humano, orientar su actualización, obtener niveles de desempeño cada vez más altos, y que permiten al trabajador de la salud desarrollar, fortalecer, complementar y actualizar las competencias propias de cada ocupación, profesión o formación posgraduada, por unidad de materia el SFC debe articularse con lo contemplado en la Ley 1438 de 2011 que en el artículo 98 se refiere a la formación continua del talento humano en salud.</p> <p>Lo que si sería relevante es asignar a los empleadores la responsabilidad de generar y desarrollar anualmente planes institucionales de formación continua del personal vinculado.</p> <p>Ahora bien, se aclara que este Ministerio no tiene competencia de expedir metodologías de evaluación de la enseñanza para programas de las áreas de la salud. Y en cuanto a la contribución en mecanismos de formación, perfeccionamiento y capacitación contemplando la utilización de diversas modalidades de enseñanza y aprendizaje, no es claro a qué contribución se refiere, teniendo en cuenta que la formación del Talento Humano en Salud es realizada por instituciones educativas para quienes se aplica el principio de autonomía universitaria; por lo tanto, no se debe pasar por alto que la Corte Constitucional ha señalado que “[...] la autonomía universitaria es un principio consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política, que se traduce en la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos o de la interferencia del Estado, siempre bajo los parámetros generales de la ley [...]”⁷.</p> <p>En desarrollo del citado principio, la Alta Corporación ha indicado que la autonomía universitaria se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: “[...] (i) la dirección ideológica del centro educativo, [que] determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para [lo cual] cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”, y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar “las normas de funcionamiento y de</p> <hr/> <p>⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-491 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva</p>
<p><i>gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes [...]”⁸.</i></p> <p>Respecto al parágrafo se aclara que el artículo 13 de la Ley 1164 de 2007 fue modificado por el artículo 99 de la Ley 1438 de 2011 y no por el artículo 88 como se alude en la norma propuesta.</p> <p>3.17. Artículo 17. Incentivos al Talento Humano en Salud. Es necesario establecer una fuente de financiación para desarrollar este sistema de incentivos en la medida en que para su desarrollo se requiere de recursos económicos.</p> <p>3.18. Artículo 18. Cooperación internacional académica y profesional. Sería conveniente hacer una distinción entre movilidad académica y cooperación internacional para profesionales. De un lado, para la movilidad académica, es conveniente que se aclare si se incluye para programas de pregrado o postgrado. Igualmente, el proyecto debe tener presente que las Instituciones de Educación Superior no están obligadas a incorporar movilidad académica (convenio u otorgamiento de becas) en atención al principio de autonomía universitaria señalado en párrafos anteriores.</p> <p>En cuanto a la formación de postgrados, el talento humano en salud se va del país por falta de oportunidades, por escasez de cupos y costos de matrículas, circunstancias que unidas a las facilidades académicas y económicas que ofrecen otros países favorecen que en Colombia se registre fuga de talento humano en salud; por tanto, es necesario darle sentido al artículo orientándolo hacia el fin pretendido y es que el talento humano en salud que salga a capacitarse retorne, pues en el país existe déficit de personal para la atención de la salud.</p> <p>De otra parte, es pertinente señalar que para poder aplicar la disposición es necesario contar con financiamiento de la entidad a la cual está vinculado el profesional; sin esta condición difícilmente se podrá garantizar que el profesional luego de terminados sus estudios y su profundización en la formación específica, retorne a la institución, por lo cual además deben establecerse límites y condiciones para evitar que el mecanismo favorezca la migración de talento humano que requiere el país.</p> <p>El precepto debería incluir además como actor responsable de dicha cooperación al Ministerio de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, la expresión “[...] el cual deberá utilizar en el país, por lo menos por los 2 (dos) años siguientes [...]”, no es precisa y puede confundir. Así, se sugiere el siguiente texto:</p> <hr/> <p>⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-106 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.</p>	<p>Artículo 18. Cooperación Internacional Académica y Profesional. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior — ICETEX e instituciones académicas y de investigación realizarán las gestiones necesarias para acordar el reconocimiento y otorgamiento de facilidades de movilidad académica e intercambios profesionales temporales en el exterior del Talento Humano en Salud. El beneficiario deberá regresar al país inmediatamente termine la movilidad académica o el intercambio profesional y permanecer en el mismo hasta que cumpla con un ejercicio profesional en el país, del doble del tiempo destinado a la movilidad, y como mínimo, por el término de dos (2) años. Estos dos (2) años de ejercicio profesional deberán realizarse dentro de los cuatro años siguientes a la finalización de la movilidad académica o el intercambio profesional.</p> <p>Se aclara que no es conveniente contar los dos años de ejercicio a partir de la finalización de la movilidad académica o del intercambio, pues el ejercicio depende de la vinculación laboral o contractual. Por eso la propuesta es que sea obligatorio el retorno inmediato al país, a la finalización de la movilidad académica o del intercambio y la permanencia en el mismo y se otorga un plazo de cuatro (4) años para cumplir con los dos años de ejercicio, de manera que no sea indefinida en el tiempo esta condición. Por otro lado, falta incluir en la norma las consecuencias que se generarían para el talento humano en salud en el evento en que decida no regresar a ejercer al país.</p> <p>3.19. Artículo 19. Planificación de Talento Humano en Salud. En lo atinente a la planificación de talento humano en salud se precisa que el Ministerio viene adelantando acciones en relación con el tema con base en las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 1917 de 2018, mediante la que se reglamenta el sistema de residencias médicas, en el artículo 15, contempla como deber de esta Cartera, efectuar un diagnóstico de las necesidades de personal médico especializado, en el marco del modelo de atención en salud en nuestro país, como insumo para la fijación de la política pública que fomente la formación de médicos especialistas. - En línea con lo precedente, el artículo 8° de la Resolución 2626 de 2019 contempla para dicho modelo, diversas acciones y herramientas, agrupadas en ocho (8) líneas, de las que hacen parte las correspondientes a “prestación de servicios de salud” y “talento humano en salud”, en las que se prevé el deber de implementar mecanismos, instrumentos o metodologías para la actualización, verificación y análisis de disponibilidad y suficiencia de los servicios de salud, que incluyan la estimación del diferencial entre la disponibilidad y lo requerido, entre otros, en materia de talento humano. Particularmente, para la línea de talento humano dentro de las acciones a adelantar se consagran i) el desarrollo o fortalecimiento de la capacidad para la planeación y gestión del talento humano en salud en las entidades territoriales, acorde con el análisis de la situación de

<p>salud de la población y las prioridades en los departamentos, distritos y municipios, y ii) el fortalecimiento de la formación territorial de nuevo talento humano en salud para mejorar la suficiencia, disponibilidad y capacidad resolutive, puntualmente, en el componente primario.</p> <p>Bajo tal contexto normativo, para contar con información que le permita al Ministerio de Salud y Protección Social establecer un diagnóstico en materia de talento humano en salud, así como los requerimientos a nivel nacional, en pro de obtener una línea base de información sobre perfiles de talento humano en salud, como tipo de vinculación, horas laboradas y plazas vacantes, entre otros, todo ello con miras a la definición de políticas que apunten a cerrar brechas entre la oferta y la demanda de servicios de salud, se expidió la Circular 07 de 2020 para el reporte de información por parte de las IPS, públicas y privadas, mediante el diligenciamiento del formulario denominado "disponibilidad de talento humano en salud". A la fecha se adelanta el análisis de la información.</p> <ul style="list-style-type: none"> Recientemente, el ministerio publicó lineamientos técnicos para adelantar el proceso de planificación del THS en el territorio⁹. <p>Por las razones expuestas se considera que la norma no se requiere; no obstante, de mantenerse es necesario tener en cuenta que la planificación del talento humano en salud, no solo incluye el fijar necesidades de personal, sino que también debería incluir el poder determinar el exceso de personal de determinados perfiles profesionales y ocupacionales, lo cual provoca inequidades laborales, subcontratación, contratación a destajo, entre otros conductas que atentan contra las condiciones dignas del trabajador de la salud. Cabe indicar que la sobreoferta de ciertos perfiles se origina en la proliferación de programas académicos, de los que las instituciones de educación superior solicitan registro de manera indiscriminada, registros que con dificultad de negar ya que las instituciones se amparan en el principio de "autonomía universitaria". La apertura de un programa académico, debería tener presente que todos los demás programas que ya cuentan con registro, están y continuarán por muchos años, graduando personas que saturan el mercado laboral. Por ello, para que la planeación se sustente en la realidad, la ley debe otorgar competencia para negar la apertura de nuevos programas académicos, cuando se evidencia sobreoferta de un determinado perfil.</p> <p>En cuanto a las necesidades de personal y las competencias que este debe tener para atender las necesidades en salud de la población, no basta con que la administración señale que hace falta tomar determinados perfiles, es indispensable que el legislador</p> <p><small>* Ver: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/lineamientos-tecnicos-planificacion-thsenel-territorio.pdf</small></p>	<p>emita disposiciones que obliguen a las instituciones de educación superior a tomar en cuenta estos requerimientos de personal, pues la formación depende de dichas instituciones, las cuales, en ejercicio de su autonomía, determinan que programas académicos ofrecer y desarrollar. Frente a las necesidades de atención en salud de la población, se debe considerar que el principio de autonomía universitaria como lo ha señalado la Corte Constitucional no es ilimitado y por el contrario debe primar el derecho a la salud.</p> <p>Lo que si resulta conveniente es garantizar la fuente de recursos financieros para el desarrollo de procesos de planificación de THS; así como para el fortalecimiento institucional desde el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>3.20. Artículo 20. Estrategia Nacional contra la violencia al talento humano en salud. Este punto sin duda es un tema actual y respecto del cual debe producirse un enérgico rechazo. Considerando que la Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, mediante acciones integradas como la de proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones, se tiene que, la formulación de la estrategia debería estar bajo el liderazgo de dicha institución con el acompañamiento del Ministerio y demás entidades tanto de la rama ejecutiva como judicial que de acuerdo con sus competencias puedan intervenir en la prevención y atención de la violencia contra el talento humano en salud.</p> <p>Lo propio debe decirse sobre el Artículo 21. Indicadores cuantitativos de violencia contra el talento humano en salud.</p> <p>3.21. Artículo 22°. Comité Interinstitucional de lucha contra la violencia contra el talento humano en salud. Se estima que se deben precisar qué entidades de las diferentes ramas intervendrían y cuáles serían las funciones específicas de este comité consultivo, con el fin de establecer que no haya duplicidad de funciones con otras instancias y organismos de seguridad. Esto se hace extensivo al Artículo 23. Del Comité y sus integrantes.</p> <p>3.22. Artículo 24. Ruta de atención y denuncia de la violencia contra el talento humano en salud. Se recomienda revisar las competencias de otras autoridades para atender las denuncias por violencia en contra del talento humano del área de la salud. La Defensoría del Pueblo actualmente atiende denuncias a través del correo electrónico: misionmedica@defensoria.gov.co para que los profesionales de la salud, de manera confidencial, las presenten.</p>
<p>3.23. Artículo 25. Protección del buen nombre del talento humano en salud. Considerando que todos los ciudadanos tienen derecho a la protección del buen nombre conforme a la Constitución Política y que a través de los tribunales de ética se tramitan las denuncias sobre potenciales causas de sanciones ético-disciplinarias, lo cual se complementa con la justicia ordinaria, no es clara la utilidad del artículo.</p> <p>3.24. Artículo 27. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1164 de 2007, el cual quedará así: "[...] Artículo 8o. Del Observatorio del Talento Humano en Salud [...]." Aquí, se aclara que el objetivo del Observatorio va más allá de lo meramente laboral ya que está dirigido a promover la organización y generación de conocimiento e información del THS, para apoyar procesos de toma de decisiones.</p> <p>Se sugiere incorporar como propósito del observatorio el siguiente: "disponer y generar de forma colaborativa, información y conocimientos que aporten al fortalecimiento y desarrollo del talento humano en salud, en los ámbitos laborales, académicos, de gestión y planificación, y dirigidos a respaldar los procesos de toma de decisiones a nivel nacional y regional, y al mejoramiento de la calidad y las condiciones laborales del Talento Humano en Salud".</p> <p>Ahora bien, con el propósito de optimizar los procesos de planificación y gestión del personal de salud a través del Observatorio de THS, así como una caracterización de su situación ocupacional, sería recomendable que el observatorio pudiera generar datos en lo posible en tiempo real con información recaudada de la fuente primaria.</p> <p>Para ello, además de articularse con REPS y ReTHUS, sería ideal que, por interoperabilidad también se articulara con otras plataformas de diferentes sectores que manejan datos del talento humano en salud, de manera que se cubra todo el proceso: formación, ejercicio y desempeño tanto en el ámbito público como en el privado. En la formación del talento humano en salud, por ejemplo, sería necesario contar con la información del Sistema de Información de Educación Superior (SNIES) y del Sistema de Información de Educación para el Trabajo (SIET), administrados por el Ministerio de Educación Nacional, así como la información que sobre sus egresados tiene el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); en temas de oferta y demanda laboral se podría pensar en la información de la oferta de empleo privado como la que se reporta por los empleadores privados al Servicio Público de Empleo que opera la Agencia Pública de Empleo a cargo del SENA, la del Sistema de Información del Mérito y la Oportunidad (SIMO) que registra empleos vacantes de carrera administrativa de las ESES y la del registro público de empleo operado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en donde se registra el talento humano en salud que ingresa a carrera administrativa como servidores públicos y, finalmente, la de Colombia Compra Eficiente, operada por la Agencia Nacional de contratación Pública, entre otras.</p>	<p>3.25. Artículo 28. Modifica y adiciona un párrafo al artículo 26 de la Ley 100 de 1993 que corresponde al objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. Se estima que debe suprimirse esta propuesta toda vez que este cambio no guarda unidad de materia con el presente proyecto de ley y corresponde a otro estatuto.</p> <p>4. CONCLUSIONES</p> <p>Por las razones expuestas, si bien se destaca el interés por mejorar las condiciones laborales y de prestación de servicios de los trabajadores de la salud, en particular frente a la problemática que se observa en las actuales condiciones de emergencia sanitaria del país y, naturalmente, dignificar el trato al personal del área de la salud como un baluarte esencial del sistema de salud, se tiene que, la propuesta presenta problemas de constitucionalidad y conveniencia, entre los cuales se encuentran la reiteración de ciertas disposiciones e instituciones que ya existen, aspectos destacados a lo largo de este concepto.</p> <p>Frente a su contenido, por una parte, se sugiere eliminar algunos de los preceptos y, de otro lado, efectuar ajustes. Adicionalmente, el ámbito de aplicación es limitado en dos sentidos principales: no incluye a todo el personal del área de la salud ni a los regímenes Especial y de Excepción. Debe añadirse, igualmente, que el PL 010/20 (S) persigue dicha dignificación.</p> <p>En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>FERNANDO RUIZ GÓMEZ Ministro de Salud y Protección Social</p>

<p style="text-align: center;">CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del 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></p>	<p style="text-align: center;">COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</p> <p>Proyecto de Ley No. 233 de 2019, "Por medio del 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".</p> <p>Descripción. El proyecto de ley está integrado por cuatro (4) artículos modificando la Ley 1804 de 2016.</p> <p>Modificaciones propuestas</p> <p><i>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.</i></p> <p>Observaciones</p> <p>Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de la Política, se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI, a través del Decreto 4875 de 2011, posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018. Esta comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS - es una de las 12 entidades que integra esta Comisión y sus funciones son: a) Formular, implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; y b) Las acciones del Ministerio deberán hacer énfasis en el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida que comprende la gestación a los primeros dos años de vida.</p> <p>En las mismas funciones de la CIPI se indica la responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF - , como la entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población. Así sus funciones son:</p> <p>a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre;</p> <p>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;</p> <p>c) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.</p>
<p>Además, se ratifica al ICBF ente rector, articulador y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar- SNBF, instancia desde la que se lidera la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre a la luz de la Ruta Integral de Atención - RIA; y promueve la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia como prioridad social, política, técnica y financiera.</p> <p>Entendiendo dichas responsabilidades y atendiendo la autonomía del ICBF conferida por el Artículo 19 de la Ley 7 de 1979; la elaboración de los lineamientos y manuales de las modalidades de atención integral a la primera infancia ha sido liderado por esta entidad. Se destaca que dichos lineamientos y manuales consideran la normatividad vigente para la garantía de atención integral en salud, tal como se ha concertado en el trabajo colaborativo entre los equipos técnicos del ICBF y el MSPS.</p> <p>Es de anotar que cada vez que el ICBF y el MSPS han fortalecido el trabajo conjunto para garantizar la atención integral de los niños y niñas, ampliando a los niños y niñas en algunas modalidades del proceso de restablecimiento de derechos, en el marco del cumplimiento de la Ley 1804 de 2016.</p> <p><i>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 define el ICBF plazo máximo de seis (6) meses.</i></p> <p>Observaciones</p> <p>Se destaca que el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, establece que "El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos, (...)". Por lo cual se considera una instancia de Gobierno que, en este caso la CIPI tiene a cargo la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, cuya implementación nacional y territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha instancia, en lo dispuesto en sus Fundamentos Técnicos, Políticos y de Gestión y en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p>Según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 1804 de 2016 y la estrecha relación entre la CIPI y el SNBF, y es este último en el cual se articulan y definen mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes.</p> <p>Desde el MSPS se considera que el SNBF es la máxima instancia de participación de los diferentes actores tales como grupos étnicos, representantes de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, representantes de los niños, niñas, adolescentes y familias en general; y todos aquellos que tienen relación con la atención y protección de los niños y niñas, organizaciones sociales (incluyendo los representantes de operadores de servicios de ICBF, en caso que se considere). La operación del SNBF es municipal, distrital, departamental y nacional; por lo</p>	<p>cual, se pueden considerar con mayor amplitud las necesidades y aportes de todos los sectores de la sociedad civil en relación con la atención de los niños, niñas y sus familias en todo el territorio.</p> <p><i>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.</i></p> <p>Observaciones</p> <p>De acuerdo con la Ley 1804 de 2016 indica en el artículo 25:</p> <p>El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.</p> <p>Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.</p> <p>Por lo anterior, las entidades integrantes de la CIPI no pueden reducir el presupuesto destinado a la atención integral de los niños y niñas desde las competencias sectoriales.</p> <p>Se debe considerar que en aras de lograr la Atención Integral de los niños y niñas en la primera infancia se debe fortalecer la implementación de las Rutas Integrales de Atención a la Primera Infancia, de acuerdo a las particularidades, necesidades y características poblacionales y territoriales.</p> <p>Conclusión</p> <p>El concepto No es favorable. Por los anteriores argumentos, no se considera pertinente realizar este ajuste en la Ley 1804 de 2016.</p> <p>Se considera que la Ley 1804 de 2016 y la reglamentación de la CIPI que debe actuar en coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF-, cuyo rector es el ICBF, ya contemplan en su misión y competencia la labor de revisión de los manuales operativos, la garantía de participación de diferentes actores y el sostenimiento del presupuesto de inversión, todo orientado a lograr atención integral a la primera infancia.</p> <p>Reiterando que la garantía de la atención integral a la primera infancia esta bajo la responsabilidad de la acción conjunta de todos los actores que conforman el SNBF que en todos los niveles político técnico y administrativo, actúa en el marco de la acción intersectorial.</p> <p>En esta perspectiva, el Ministerio de Salud y Protección Social, participa en desarrollo de sus competencias como actor aliado y en coordinación con la CIPI y el SNBF.</p>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

Bogotá, D.C.

Honorable Representante
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
 Presidente
 Cámara de Representantes
 Ciudadada

Asunto: Concepto segundo debate Proyecto de Ley No. 106 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano"*.

Cordial saludo,

De manera atenta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presenta concepto respecto al texto para segundo debate del Proyecto de Ley No. 106 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano"*, de acuerdo con nuestras competencias, en los siguientes términos:

I. Análisis al Proyecto de Ley.

Revisado el texto, consideramos que para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el proyecto de ley no resulta necesario, toda vez que los requisitos sanitarios para el uso de plantas de beneficio animal móviles, se encuentran contenidos en la reglamentación sanitaria vigente.

En ese orden, en el marco de la Ley 9 de 1979 *"Por la cual se dictan Medidas Sanitarias"*, se han expedido una serie de disposiciones encaminadas a proteger y a salvaguardar la vida de la población, en lo relacionado con la salud humana, como lo son: (i) el Decreto No. 2278 de 1982 *"Por el cual se dictan las disposiciones sanitarias sobre matadero"* modificado por el Decreto 1036 de 1991 del Ministerio de Salud, así como en el marco de la Comisión de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – MSF, y (ii) el Decreto No. 1500 de 2007 *"Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de*

inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación." del Ministerio de la Protección Social modificado por el Decreto No. 2270 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En las precitadas normatividades, se clasifican las plantas de beneficio animal en nacionales y de autoconsumo, definiendo en cada caso los requisitos sanitarios que se deben cumplir de acuerdo con la clasificación.

Aunado a lo anterior, la planta de beneficio que se quiera implementar, sea fija o móvil, debe cumplir con los requisitos sanitarios establecidos en la Resolución No. 240 de 2013 *"Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio animal de las especies bovina, bufalina y porcina, plantas de desposte y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos cárnicos comestibles."* expedida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA.

En lo referente a la movilización de animales y subproductos de origen animal, es importante tener en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por intermedio del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, determina las zonas en donde pueden transportarse animales o sus subproductos, de acuerdo con los estudios epidemiológicos nacionales, lo que determina los parámetros y requisitos técnicos para la movilización de las plantas de sacrificio móvil.

En virtud de lo expuesto, se sugiere una modificación al artículo 2 del proyecto legislativo sobre autorización de plantas de beneficio móviles, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano, en el sentido de adicionar *"siempre y cuando no se ponga en riesgo el estatus sanitario del país"*

II. Conclusión

La actual normatividad zoonosanitaria y de salud pública no restringe la operación de plantas móviles, siempre y cuando las mismas cumplan con los requisitos allí establecidos, por lo tanto, no se considera necesaria la iniciativa, pues los criterios aplicables a las plantas de beneficio animal, ya se encuentran previstas en las normas vigentes. No obstante, se sugiere adicionar en el proyecto legislativo que se autoriza el uso de plantas de

beneficios móviles siempre y cuando no se ponga en riesgo el estatus sanitario del país.

Cordialmente,


RODOLFO ZEA NAVARRO
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

<p style="text-align: center;">CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE CULTURA</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del 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></p>	<p>Bogotá, 17 de julio de 2020</p> <p>Doctora CAROLINA SALGADO LOZANO Consejera Presidencial de Niñez y Adolescencia Carrera 8 No 7-22 Ciudad</p> <p>Asunto: Concepto Proyecto de Ley 233 de 2019 Cámara</p> <p>Respetada Carolina,</p> <p>Reciba un cordial saludo. El Ministerio de Cultura, en ejercicio de las funciones asignadas en la Ley 397 de 1997 y del Decreto 2120 de 2018 y como miembro integrante de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia -CIPI- según lo contemplado en la Ley 1804 de 2016, se permite rendir concepto al Proyecto de Ley No. 233 de 2019 Cámara <i>“Por medio del 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>, aprobado en primer debate en la Comisión Séptima el pasado 13 de junio de 2020, en los siguientes términos:</p> <p>ANÁLISIS DEL ARTICULADO</p> <p>1. Artículo 1 Nuevo, Objeto. <i>La presente Ley tiene por objeto 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.</i></p> <p>En concepto de este Ministerio, el nuevo artículo incorporado y aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, evidencia lo ya expuesto con claridad en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 1804 de 2016, en los cuales se establece que en el marco de la Política “De Cero a Siempre” y de sus principios rectores, sea real y efectivo el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad y la garantía de la atención integral a esta</p>
<p>población, así como la materialización del Estado Social de Derecho. Igualmente, estos preceptos legales ya establecen la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad como garantes de la protección integral y del goce efectivo de los derechos de e la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.</p> <p>Además, la Atención Integral, está concebida en literal d) del artículo 4 de la Ley 1804 como <i>“el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo”</i>. Esta definición difiere de la concepción expresada en el artículo propuesto, pues este se refiere únicamente a “programas” de atención integral a la primera infancia, lo cual limitaría el campo de acción y aplicación de la política, ya que es claro que para la atención integral se requieren no solamente programas, sino otras acciones sectoriales e intersectoriales que permitan cumplir con el objetivo de la política De Cero a Siempre. En el caso del Ministerio de Cultura, no se persigue brindar en un solo programa todos los componentes de la atención integral, pues requiere de otro tipo de ofertas y servicios (entiéndase como planes, acciones, entre otros), como, por ejemplo, la oferta de las bibliotecas públicas, los museos y la disposición de contenidos digitales especializados; que, sumadas a otros servicios y modalidades de atención, son lo que se entiende realmente como Atención Integral.</p> <p>2. Artículo 2: <i>Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:</i></p> <p>12. <i>En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se deben incluir dos (2) 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.</i></p> <p>13. <i>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 y demás organizaciones de la sociedad civil con reconocida experiencia e idoneidad con experiencia en primera infancia, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.</i></p> <p>Este Ministerio considera que, en el marco de lo contemplado en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional tiene la potestad de crear las comisiones intersectoriales <i>“para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios</i></p>	<p><i>públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.”</i> En este orden de ideas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 4875 de 2012, modificado por el artículo 1 del Decreto 1416 de 2018, la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia – CIPI- es la instancia responsable de la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la política para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre. En este sentido, la conformación de esta instancia está dispuesta por expresa disposición legal, es decir, está atribuida directamente a ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, lo que implica la imposibilidad legal de incluir integrantes de la sociedad civil con voz y voto en esta instancia.</p> <p>Lo anterior no obsta para que, según los artículos 9 y 10 de la Ley 1804 de 2016, haya una colaboración armónica, coordinada y efectiva con diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros, para la implementación de la Política de Primera Infancia. En este sentido, es claro que el espíritu mismo de la norma pretende la participación y la inclusión de estos grupos y agentes y, por lo tanto, son invitados con voz pero sin voto a las sesiones convocadas por la CIPI para efectos de aportar a los fines de ésta, de acuerdo con lo señalado en el párrafo 2 del artículo 3 del Decreto 4875 de 2011, modificado por el artículo 2 del Decreto 1416 de 2018.</p> <p>Ahora bien, al incluirse un delegado para grupos étnicos, comunidades afrodescendientes, y de la sociedad civil en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio y demás organizaciones de la sociedad civil con las características descritas, se estarían desconociendo las ofertas de servicios de otros agentes interesados, por lo que habría que incluir a todos los representantes de aquellos sujetos o grupos de especial protección constitucional y de los sectores directamente involucrados o afectados dentro de esta política estatal.</p> <p>3. Artículo 3. <i>Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:</i></p> <p><u>Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden Nacional para la ejecución de la política.</u></p> <p><i>De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la política y al logro de su finalidad a través de las funciones definidas en los siguientes artículos</i></p> <p><u>párrafo Nuevo:</u> <i>La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de</i></p>

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.

Frente al artículo en cuestión, este Ministerio considera que se debe enfatizar en la naturaleza de la CIPI como una instancia conformada por diferentes entidades del gobierno nacional sin personería jurídica que, según el artículo 2 del Decreto 4875 de 2011, tiene a cargo la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, cuya implementación nacional y territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha instancia. En este orden de ideas, no es dable que la Comisión interfiera con la autonomía administrativa del ICBF prevista en el artículo 19 de la Ley 7 de 1979, pues esta es la entidad encargada de definir los manuales operativos y lineamientos técnicos necesarios para la implementación de sus programas.

De hecho, el Comité Técnico de la CIPI ya tiene dentro de sus funciones la de “Realizar recomendaciones técnicas a la Comisión para la coordinación y la articulación intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, establecida en el numeral 1 del artículo 10 del Decreto 4875 de 2011, modificado por el artículo 9 del Decreto 1416 de 2018. Esta función es lo suficientemente amplia para comprender la injerencia de la Comisión en la Política De Cero a Siempre, pues incluso de ahí se desprende que el mismo ICBF presente ante el Comité Técnico de la CIPI y en la CIPI las modificaciones realizadas a los manuales técnico operativos de las modalidades de educación inicial para el conocimiento y retroalimentación de sus miembros integrantes. Así pues, este artículo estaría desconociendo no solo la autonomía administrativa del ICBF sino también de las demás entidades que lo integran, en este caso del Ministerio de Cultura, pues podría abrirse la posibilidad de interferir en la gestión de esta entidad y sus procedimientos internos, lo cual desborda de forma evidente la competencia de esta Comisión y transgrede la autonomía administrativa de esta y todas las entidades que integran la CIPI.

En este entendido, desde el Ministerio de Cultura no se considera viable que en la CIPI se deban estudiar y aprobar documentos de orientación de servicios propios de otros sectores, ya que se excederían las competencias propias de esta instancia.

Artículo 4. Agregar un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

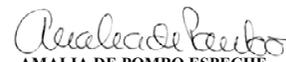
ARTÍCULO 25. FINANCIACIÓN. El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.

Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención Integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.

PARÁGRAFO NUEVO: 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 respecto a la financiación, este Ministerio estima innecesaria e impertinente la inclusión del párrafo en el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, dado que lo que se pretende ya se encuentra contemplado en el mismo artículo cuando señala que “En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior”. Por tanto, sería redundante e inconveniente hacer esta incorporación en el artículo señalado.

Cordialmente,


AMALIA DE POMBO ESPECHE
 Directora de Artes
 Ministerio de Cultura

**CARTA DE COMENTARIOS
 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
 PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DEL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2019
 CÁMARA**

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.

Bogotá D.C.

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 Secretario General
 Cámara de Representantes
 secretaria.general@camara.gov.co
 Ciudad

Ref. Observaciones Proyecto de Ley 268 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”

Honorable representante

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social¹, a continuación expone las observaciones al proyecto de Ley 268 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”.

1. Propuesta normativa

El proyecto de ley propone como objetivo «establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial».

El artículo 2 de la iniciativa legislativa, define los términos de agenda normativa, análisis de impacto normativo, ciclo de producción normativa y evaluación ex post. El artículo 3, expone los principios de la calidad normativa.

La propuesta legislativa busca crear la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa (artículo 4), así como el ciclo de mejora de la calidad normativa (artículos 6 al 12), el cual está conformado por: a) el inventario normativo, b) la agenda normativa, c) el análisis de impacto normativo, d) la consulta y

¹El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3° Decreto 2094 de 2016).

Respuesta de observaciones	A discreción de la entidad.	Matriz con el resumen de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés al proyecto específico de regulación (numeral 9 del artículo 2.1.2.1.6 del Decreto número 1081 de 2015).
Agenda regulatoria anual	Obligatoria solo para las Comisiones de Regulación	Obligatoria para las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional (artículo 2.1.2.1.20 del Decreto número 1081 de 2015).

El documento denominado «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»¹⁰, hace parte integral de la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», desarrolló tres (03) pactos estructurales, entre los cuales está el pacto por el «emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos». En su línea D, «Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia», objetivo 3 de las estrategias, el Gobierno nacional se propuso generar mayor publicidad, participación y transparencia en el proceso regulatorio.

Por ende, el Sistema de Gestión en todas sus actuaciones y manifestaciones tiene un componente fundamental y transversal de transparencia y participación ciudadana, el cual ha venido evolucionado a medida que se evalúan las políticas públicas, los programas, los planes y proyectos, de acuerdo con las necesidades del ciudadano en la prestación de los servicios del Estado. Lo anterior no es ajeno a la Política de Mejora Normativa que ha dado grandes pasos en los últimos años, para la participación ciudadana y los grupos de interés en los procesos de emisión normativa de las entidades de la Rama Ejecutiva, con su incorporación al Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y los criterios mínimos antes señalados.

2.4. Depuración del inventario normativo, actualización del Sistema Único de Información Normativa – SUIN y la unificación de los sistemas relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado

El documento denominado «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad», en la línea D del pacto por el «emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos», el Gobierno nacional se propuso adoptar las siguientes prácticas regulatorias:

1. El uso de esquemas 1x41.
2. Introducir cláusulas de extinción y revisión automática para ciertas regulaciones.
3. Extender la estrategia de depuración normativa a las normas que expide la rama Ejecutiva y continuar los esfuerzos en los artículos específicos de las leyes.
4. Mantener las acciones para compilar aquellas normas de un mismo sector, para mayor simplicidad normativa.
5. Evaluar los costos administrativos de los trámites priorizados de conformidad con los lineamientos que determine el DAFP, de modo que se puedan plantear metas de reducción de trámites en términos de costos.

¹⁰ https://www.sitral.iao.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_fiscalco_8000.pdf

Sumado a lo anterior, fijó una serie de obligaciones en materia regulatoria, a saber:

«...Las entidades reguladoras de la rama Ejecutiva a nivel nacional deberán aplicar metodologías de evaluación ex post de forma periódica a las normas más costosas de su sector, de conformidad con los lineamientos que fije el Gobierno nacional, con el objetivo de determinar si se deben mantener, derogar o modificar, bajo la estrategia de simplificación y evaluación del inventario normativo.

Dada la existencia de varios sistemas de divulgación de normas, MinJusticia fortalecerá el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscal) para liderar la consolidación del ordenamiento jurídico de carácter general y promover la difusión de la jurisprudencia. Para esto, la Imprenta Nacional de Colombia facilitará el acceso y uso de la información del Diario Oficial a dicho ministerio. Además, se requiere garantizar la gratuidad en los sistemas de información pública previos a la expedición de la Ley 1712 de 2014...».

Lo anterior evidencia que los temas sobre la depuración del inventario normativo (artículo 13), la actualización del Sistema Único de Información Normativa – SUIN (artículo 14), así como, la unificación de los sistemas relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado (artículo 15), propuestos en el Proyecto de Ley 268 de 2019 Cámara, actualmente están reglamentados y en ejecución por las entidades de la Rama Ejecutiva.

2.5. Consideración de inconveniencia

De acuerdo con lo expuesto en los numerales anteriores, se puede establecer que la Política de Mejora Normativa cuenta con fundamentos legales y de planeación, así como las altas instancias que le permiten su actual implementación, seguimiento y mejora continua, tal y como se señala a continuación:

- **Fundamento de Planeación:** CONPES 3816 del 02 de octubre de 2014, por medio del cual se establecen las bases para institucionalizar el análisis de impacto normativo en la etapa temprana del proceso de emisión de la normatividad desde la Rama Ejecutiva del Poder Público.
- **Instancias:** Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional y Comité para la Mejora Normativa.
- **Fundamentos legales:** la Política de Mejora Normativa integra las políticas de gestión y desempeño institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, creado con la Ley 1753 de 2015, adoptado por el Decreto 1083 de 2015 y reglamentado en el Decreto 1499 de 2017, el cual cuenta con una herramienta para la evaluación de los avances en la implementación de las políticas de gestión y desempeño en cada la vigencia, conocida como FURAG (artículo 2.2.22.3.10 del Decreto 1083 de 2015), con el fin de adoptar y aplicar las acciones de mejora con criterios generales que toman en consideración las necesidades de los ciudadanos en el alcance de los fines sociales del Estado.

Sumado a lo anterior, los avances de la Política de Mejora Normativa están determinados por la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», y como lo considera la jurisprudencia constitucional la «expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo obedece a un proceso reglado, en virtud del cual debe ser expedida con

estricta sujeción a las normas pertinentes consagradas en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo».¹¹

En conclusión, resulta inconveniente elevar la Política de Mejora Normativa a ley, cuando ya cuenta con un fundamento legal al hacer parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual como se mencionó anteriormente, es un conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, que permite dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad, que va evolucionando y mejorando continuamente.

Por tal razón, el elevar la Política de Mejora Normativa a ley adicional al Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, implicaría que cada acción de mejora en la implementación de la política estuviera supeditada a la modificación de la ley, generando un desgaste para el legislador como para la gestión pública, creando como posibles consecuencias retrocesos en la prestación de los servicios del Estado y afectación de los resultados para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y los grupos de interés, al igual que se constituiría en una restricción injustificada a la potestad reglamentaria del Gobierno nacional.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia¹², por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 20013, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia 1065 de 2001.
¹² La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Organos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.
¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

El proyecto de ley no indica con claridad de ser aprobado, los costos fiscales que implicaría elevar a ley la Política de Mejora Normativa y los cambios que ello supondría en la gestión pública, principalmente en el proceso de emisión de las normas, conforme a la facultad reglamentaria atribuida por la Constitución Política al Gobierno nacional.

Conclusión

En consecuencia, se solicita respetuosamente que el Proyecto de Ley 268 de 2019, no continúe con su trámite, al considerar que la Política de Mejora Normativa tiene carácter legal al hacer parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, por lo que resulta inconveniente la creación de más normas en ese sentido, que puedan crear dificultades en cuanto a su interpretación y aplicación por parte de todos los operadores jurídicos.

<p style="text-align: center;">CARTA DE COMENTARIOS DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del 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></p>	<p>Bogotá D. C., 16 de julio de 2020.</p> <p>Doctora DIANA IBETH URUEÑA MARIÑO Asesora Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia dianauruena@presidencia.gov.co Calle 10 No. 1-15 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: observaciones al proyecto de Ley n.º 233 de 2019 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».</p> <p>Respetada doctora:</p> <p>De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación expone las observaciones al proyecto de Ley n.º 233 de 2019 Cámara «Por medio del 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».</p> <p>1. Propuesta normativa</p> <p>El proyecto objeto de estudio busca introducir modificaciones a algunos artículos de la Ley 1804 de 2016, «Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones», dentro de las cuales, el artículo 1 de la iniciativa establece:</p> <p>[...] Objeto. La presente Ley tiene por objeto 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 [...]</p> <p>Frente a la integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), el proyecto de ley determina:</p> <p>[...] 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 (2) delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad</p>
<p>Afrodscendiente, 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.</p> <p>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 y demás organizaciones de la sociedad civil con reconocida experiencia e idoneidad con experiencia en primera infancia, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses [...].</p> <p>El artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, establece las funciones de las entidades del orden nacional en la ejecución de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre, respecto a lo cual, la propuesta de modificación plantea:</p> <p>[...] Artículo 3. Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así: Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden Nacional para la ejecución de la política. [...] párrafo Nuevo: 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 [...].</p> <p>En cuanto a la financiación, el proyecto de ley propone la siguiente modificación:</p> <p>[...] Artículo 4. Agregar un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así: ARTÍCULO 25. FINANCIACIÓN. [...] PARÁGRAFO NUEVO: 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 [...].</p> <p>Atendiendo al propósito del proyecto, es importante analizar la conveniencia y necesidad de las modificaciones propuestas, en el sentido de constatar si son acordes con el fin planteado, especialmente la creación de funciones a las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CIPI), entre las cuales se encuentra Prosperidad Social.</p> <p>2. Consideraciones sobre la necesidad y pertinencia de la propuesta normativa</p> <p>Teniendo en cuenta que son tres modificaciones las que el proyecto de ley propone realizar a la Ley 1804 de 2016, es preciso analizar cada una de ellas, conforme lo siguiente:</p> <p>2.1. Sobre incorporar 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 ICBF</p> <p>El Decreto 1416 del 3 de agosto de 2018, «Por medio del cual se modifica el Decreto 4875 de 2011 y se dictan otras disposiciones» se expidió con el fin de actualizar las funciones de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de su Comité Técnico y de su Secretaría</p>	<p>Técnica, y así, facilitar la implementación territorial de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia «De Cero a Siempre».</p> <p>En su artículo 1 se modificó el artículo 2 del Decreto 4875 de 2011, al determinar en cabeza de la CIPI la función de «[...] establecer los lineamientos técnicos para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a siempre [...], por lo cual, «[...] la comisión es una instancia técnica para la gestión de política en la cual se implementan diferentes herramientas para orientar, monitorear y hacer seguimiento de la Política de Primera Infancia [...]». Tales herramientas incluyen entre otros, la construcción de fundamentos y orientaciones técnicas para todas las entidades que conforman la CIPI, así como para los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)¹. En este orden de ideas, cada entidad que contribuya en la garantía de derechos para el desarrollo integral de la primera infancia, en el marco de sus competencias y de su autonomía administrativa, «[...] debe incorporar tales lineamientos en la elaboración de manuales, protocolos u otros documentos operativos en el desarrollo de programas y proyectos [...]» bajo su responsabilidad.</p> <p>La ejecución de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia está a cargo de las entidades establecidas en la Ley 1804 de 2016, quienes implementan la política de acuerdo con sus competencias misionales y con las funciones asignadas², de tal manera que, los manuales operativos, esquemas administrativos y lineamientos técnicos adoptados por estas, obedecen al marco normativo, misional e institucional del sector al que pertenecen. Sin perder de vista que la coordinación, articulación, gestión intersectorial, y definición de principios para la implementación territorial de la política, están a cargo de la Comisión- CIPI³, lo que hace posible la cooperación y concurrencia de acciones interinstitucionales y «[...] hacen viable la transversalización de los principios en la arquitectura institucional para la garantía de derechos [...]», toda vez que; «[...] avanzamos más hacia comprensiones integrales de corresponsabilidad que permiten ampliar la incidencia de las acciones institucionales en la apuesta por el desarrollo integral desde la niñez, no sólo desde la oferta de cada entidad, sino también, desde los acuerdos interinstitucionales y sincrónicas que se traduzcan en acciones de concurrencia, complementariedad, oportunidad y pertinencia para responder a las necesidades de niños y niñas»⁴.</p> <p>El artículo 9 del Decreto 4875 de 2011 (modificado por el artículo 8 del Decreto 1416 de 2018), estableció que el Comité Técnico de la CIPI «[...] es la instancia encargada de adelantar las labores técnicas y preparar la información técnica que servirá como insumo para la coordinación,</p> <p><small>¹ Concepto del 9 de julio de 2020 de la Asesora de la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, Doctora Tatiana Briceño, Delegada Técnica del Departamento Administrativo para la Prosperidad para asistir a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CIPI). ² Artículo 12 de la Ley 1804 de 2016: «[...] FUNCIONES DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA. De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la política y al logro de su finalidad a través de las funciones definidas en los siguientes artículos [...]» ³ Artículo 10 de la Ley 1804 de 2016: «[...] COORDINACIÓN. La coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, estará a cargo de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, y su implementación territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha Comisión, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de acuerdo con el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 a la ley que la modifique. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia establecerá los lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Para la implementación armónica y coordinada de la Política de Primera Infancia, la CIPI [Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia], en el marco del SNBF [Sistema Nacional de Bienestar Familiar] articulará y definirá mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros[...]» ⁴ Concepto del 9 de julio de 2020 de la Asesora de la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, Doctora Tatiana Briceño, Delegada Técnica del Departamento Administrativo para la Prosperidad para asistir a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CIPI).</small></p>

articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” [...], señalando dentro de sus funciones, la de «[...] Realizar recomendaciones técnicas a la Comisión para la coordinación y la articulación intersectorial de la Política [...]»⁶. En este orden de ideas, en el marco normativo de la política, ya se estableció el espacio idóneo para que se presenten las socializaciones y consideraciones de los lineamientos acogidos por las entidades encargadas de ejecutarla, y la oportunidad para evitar o promover, por parte de la CIPI, aquellos esquemas operativos que no favorezcan la garantía de los derechos de niños y niñas. Al respecto, «[...] son estos espacios por excelencia, los escenarios de construcción intersectorial en los que el ICBF y las demás entidades, socializan los procesos a través de los cuales operativiza las atenciones a la primera infancia. [...]»⁶

Así las cosas, es claro que, dentro del marco normativo de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre, ya se contemplan las herramientas, procedimientos y controles en cabeza de la CIPI y su Comité Técnico, cuya finalidad es propender por la operatividad de los programas para la atención integral de los niños y niñas, conforme a lo estipulado en la política en estudio.

2.1.1. Autonomía administrativa en la gestión pública

Las entidades del Estado en cumplimiento de sus funciones tienen la capacidad de organizarse de forma independiente, esto implica que pueden establecer sus reglamentos y procedimientos para las actividades que desarrollen en pro de cumplir su misión⁷. Así las cosas, las entidades que integran la CIPI, adoptan sus modelos operativos y modalidades de atención de los programas y proyectos con los cuales implementan la política para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre, «[...] de acuerdo a objetivos, coberturas, tiempos de atención, mecanismos de contratación, entre otros [...]»⁸, con base en la apuesta del Gobierno nacional, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018- 2022», que trata sobre «reducir las brechas, acortar periodos de contratación y fortalecer esquemas de cualificación y operación que permitan ampliar tiempos de implementación y calidad en las atenciones y las acciones para la primera infancia»⁹, y de acuerdo con sus competencias administrativas¹⁰. Es decir, estas entidades desarrollan sus manuales operativos con base en los procedimientos que en virtud del principio de autonomía administrativa han establecido. Lo anterior dentro del marco para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG¹¹, que permite a las entidades

⁶ Artículo 10 del Decreto 4875 de 2011 (modificado por el artículo 9 del Decreto 1416 de 2018).
⁷ Concepto del 9 de julio de 2020 de la Asesora de la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, Doctora Tatiana Briceño, Delegada Técnica del Departamento Administrativo para la Prosperidad para asistir a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CIPI).
⁸ «Autonomía Administrativa. Se refiere a la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervenciones de autoridades, contando con facultades normativas para regular esos temas. https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdelMonografía/XX-2005/xx_concurso_2005_premio_montacero_pe.pdf
⁹ Concepto del 9 de julio de 2020 de la Asesora de la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, Doctora Tatiana Briceño, Delegada Técnica del Departamento Administrativo para la Prosperidad para asistir a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CIPI).
¹⁰ <https://colaboracion.dna.gov.co/CIPI/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf> se puede consultar el PND- 2018- 2022.
¹¹ Artículo 5 de la Ley 489 de 1998: “[...] Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos [...]”.

Social, del cual, en virtud del artículo 206 de la misma ley, hacen parte de sus integrantes «[...]7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas”. Por todo esto, se puede afirmar, que “la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a siempre, reconoce, celebra y promueve la diversidad [...]»¹⁴, como principio rector que permite la participación, dentro de la implementación de la política, de los sujetos de especial protección constitucional¹⁵ y de la sociedad civil.

El numeral 3 del artículo 2.4.1.15 del Decreto 1084 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación», definen como instancias

[...] de desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -ICBF- aquellos espacios de coordinación, articulación, concertación y asesoría en la formulación y ajuste de políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a la infancia y la adolescencia, éstas instancias están conformadas por los agentes que por sus competencias se consideren necesarios frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, y el fortalecimiento familiar. De igual forma, el numeral 8 del artículo 2.4.1.17 del mencionado Decreto, establece como una de las funciones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, “analizar y definir la viabilidad de integración y/o conformación de mesas/comités/comisiones intersectoriales que contribuyen a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar [...]»¹⁶.

Es así como, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF expidió la Resolución n.º 5666 del 10 de julio de 2019 «Por la cual se crea y reglamenta la Mesa Técnica de Seguimiento a la Situación de la Niñez, Fortalecimiento Familiar Comunitario Indígena en Colombia», que cuenta con la participación de delegados y representantes de las comunidades étnicas, quienes cuentan con voz y voto, y, «aunque estas instancias se formalizaron recientemente, viene realizándose desde varios años atrás con el liderazgo de la Dirección del SNBF y la coordinación con las organizaciones indígenas y representantes de comunidades negras, afro, raizales y palenqueras, tiempo durante el cual han sido importantes y valiosos los aportes de sus delegados en la construcción de las agendas de la política para la infancia y el fortalecimiento familiar de estas comunidades [...]»¹⁷.

Por todo lo anterior, es claro el enfoque diferencial de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre y su puesta en práctica. En este sentido, la Ley 1804 de 2016 garantiza la participación de los grupos étnicos y sociedad civil en la implementación de la política aquí citada.

¹⁴ Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y establecimiento en todo el territorio nacional [...]”.

públicas ser autónomas para diseñar y desarrollar los documentos operativos que les permitan cumplir con el objeto y las funciones para lo cual se crearon.

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta que en el informe de ponencia del primer debate, se justifica la propuesta de agregar 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 ICBF, en que «[...] 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[...]; la propuesta tendría que extenderse a la aprobación de los manuales operativos de las todas las entidades del Estado que hacen parte de la CIPI política (protocolo de sistema de vacunación, expedición de registro civil de nacimiento, entre otros).

Finalmente, cabe señalar que, bajo el principio de «Mejora Continua» presente en la gestión pública, las entidades del Estado, entre ellas las que integran la CIPI, deben permanecer en un esquema de autoevaluación, en el que se miden los resultados generados en cada proceso, procedimiento, proyecto, plan, programa, política, y lineamiento que ejecutan, generándose así, recomendaciones que orientan la mencionada mejora continua. Los documentos operativos responden a la dinámica cambiante entre las necesidades y la prestación del servicio, con el fin de brindar valor público a los beneficiarios; razón por la cual y bajo estos esquemas de pertinencia, son justificables las modificaciones o ajustes que las entidades realicen en ejercicio de sus funciones.

2.2. Respecto a la propuesta de incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad afrodescendiente y otro en representación de la comunidad indígena. Igualmente, de incluir un delegado de la sociedad civil que represente a las entidades administradoras del servicio que contrata ICBF

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia- CIPI, en cumplimiento a sus funciones, coordina, articula, gestión y define los principios y lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política, esto lo hace articulando con «[...]mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros.[...]»¹². Estas funciones, deben realizarse en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar- SNBF, de acuerdo con lo establecido en el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006¹³, en el que se hizo mención del Consejo Nacional de Política

¹² Artículo 10 de la Ley 1804 de 2016.
¹³ “[...] SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

2.3. Sobre la propuesta de señalar 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

La Ley 1804 de 2016 estableció en su artículo 25 respecto a la financiación lo siguiente:

[...] El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definen en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.

Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención Integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación [...]

En este sentido, es importante tener en cuenta que el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia» determina:

[...] RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente [sic] de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al

<p>gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.</p> <p>PARÁGRAFO. La totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en esta ley [...].</p> <p>En el mismo sentido, [...] los artículos 6 y 7³⁸ de la Ley 1804 de 2016, disponen, grosso modo, que</p> <p>el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes [sic] son garantes de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y las familias, y, por tanto, son responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de carácter diferencial, y de la rendición de cuentas [...].</p> <p>Cabe mencionar que, en comparación con los resultados de años anteriores, las cifras del último Censo del DANE, proyecta que la población de primera infancia en el Colombia se encuentra en descenso, mientras que la población adulta mayor en aumento, el censo muestra que el 9,1% de la población es mayor de 65 años y el 8,4% tiene entre 0 a 5 años. El comportamiento de las cifras, denominado “bono demográfico” corresponde a una tendencia mundial que no podemos desconocer, por lo cual, es importante señalar que, si bien los recursos invertidos en primera infancia deben mantenerse progresivamente en aumento, su ejecución no sólo responderá al incremento en coberturas, sino que podrían introducirse mejoras en la calidad, oportunidad y especialización de las atenciones. De acuerdo con esta tendencia, el país tendrá que estimar los efectos del bono demográfico y asegurar que la inversión de sus recursos garantice cada vez mejores y mayores condiciones para el tránsito de la primera infancia a la etapa de infancia y adolescencia y a la juventud [...].</p> <p>Se debe señalar que, si bien los servicios de educación inicial que brinda el ICBF son de gran relevancia para el desarrollo integral, la inversión de recursos y los objetivos de la política no se</p> <p><small>³⁸ “[...] ARTÍCULO 6o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, adoptada por medio de la presente ley, deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral entre los cero (0) y los seis (6) años de edad, durante su etapa de primera infancia, de acuerdo con el rol que les corresponde, con un enfoque diferencial y poblacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006. Prioridad de las atenciones. En la ejecución e implementación de la política se toma en consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad. El Estado trabajará por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos. La focalización de la población a ser atendida de forma prioritaria con recursos oficiales de carácter nacional o local debe realizarse de manera concertada entre las autoridades gubernamentales del orden nacional y local en los escenarios del Consejo de Política Social municipal y departamental, en consonancia con el análisis de situación de derechos y de servicios consignado en la RIA (Ruta Integral de Atenciones). La focalización se hará teniendo en cuenta como mínimo las siguientes orígenes: la vulnerabilidad de los niños y niñas, los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural, la población afectada por el conflicto armado y la pertenencia a grupos étnicos. PARÁGRAFO. En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria. ARTÍCULO 7o. GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL. Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren. La gestión intersectorial exige que cada actor involucrado reconozca la importancia central de su papel para la garantía del desarrollo de las niñas y niños y ponga al servicio de ellos sus saberes, su estructura institucional, acciones de política, recursos y capacidades, así como su apertura para transformarse, tratarse de la orientación, la planeación, la oferta de servicios, la articulación o el seguimiento a la atención integral. La gestión intersectorial en el orden territorial se inscribe en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, como mecanismo fundamental de implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Su cometido es lograr un trabajo articulado y sinérgico que dé como resultado una atención integral oportuna y pertinente a cada niño y cada niña, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta política en cuanto a formulación, implementación y seguimiento de la RIA local (Ruta Integral de Atenciones). Sin perjuicio de afectar los procesos de construcción de políticas públicas de infancia propios del artículo 204 de la Ley 1098, la finalidad de la gestión intersectorial para primera infancia se enfoca en la ejecución de las prioridades establecidas por cada entidad territorial en su RIA (Ruta Integral de Atenciones) para las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia [...]”</small></p>	<p>agotan únicamente en esta oferta, sino que, requieren del concurso de otras atenciones y la generación de servicios de otras entidades, así como de acciones interinstitucionales. [...]”¹⁹.</p> <p>Por las anteriores razones, se considera que el principio de progresividad en la cobertura de la prestación de los servicios para la efectividad de los derechos de los niños y niñas que hacen parte de la política de Estado de que trata la Ley 1804 de 2016, no está siendo desconocido por el marco normativo que lo encierra y regula.</p> <p>3. Otras consideraciones al proyecto de ley</p> <p>3.1. Intervención de la consejera presidencial para la niñez y adolescencia</p> <p>La Consejería Presidencial para la niñez y adolescencia, por medio del oficio n.º OFI20-00109293/IDM 1215000, del 31 de mayo de 2020, dirigido a la comisión séptima constitucional permanente, concepto respecto al proyecto de Ley 233 de 2019 C, del cual se resaltan los siguientes apartes:</p> <p>[...] Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”, reconocen que la educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y la construcción de equidad. El propósito esencial de las políticas y acciones allí planteadas es generar condiciones que promuevan el desarrollo integral de los niños y las niñas en el entorno educativo, para lo cual la atención integral se constituye en el principal vehículo para lograrlo, al tiempo que permite garantizar los derechos fundamentales de la población, establecidos en la Constitución y las Leyes. En este marco, las entidades parte de la CPI avanzan en la implementación de políticas y lineamientos para garantizar servicios que contribuyan al desarrollo equitativo y sostenible del país, definiendo metas y acciones que permitan generar oportunidades asequibles para toda la población desde la primera infancia sin ningún tipo de discriminación ni exclusión.</p> <p>En este contexto, la primera infancia es reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo como la etapa de vida más importante para lograr la transformación del capital humano de la sociedad, ya que en ella se desarrollan cerca del 80% de las capacidades y habilidades biológicas, psicológicas y sociales de las personas, las cuales son factores determinantes para el desarrollo, la equidad y la cohesión social. Como derecho imposterizable, el Gobierno prioriza la educación inicial como una de sus apuestas más importantes, para lo cual se propone pasar de 1,3 a 2 millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, en una perspectiva de sostenibilidad que permita que progresivamente sea universal, gratuita, oportuna, pertinente y de calidad, para de esta manera avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” — Ley 1804 de 2016.</p> <p>Lo anterior implica no solamente dar continuidad y fortalecer las modalidades de educación inicial y los servicios tradicionales operados a nivel nacional por el ICBF, sino también promover trayectorias educativas completas en el entorno educativo; implementar la formación técnica en educación inicial del Modelo de Acompañamiento Pedagógico Situado a través del Programa</p> <p><small>¹⁹ Concepto del 9 de julio de 2020 de la Asesora de la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, Doctora Tatiana Briceño, Delegada Técnica del Departamento Administrativo para la Prosperidad para asistir a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (CPI).</small></p>
<p>Todos a Aprender; enriquecer el aporte nutricional de los niños y niñas menores de 6 años por medio del Programa de Alimentación Escolar – PAE; priorizar la implementación de la jornada única en el nivel preescolar; diseñar, adecuar y dotar los ambientes pedagógicos de preescolar para que promuevan experiencias que potencien el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas, entre otros aspectos. El propósito es transformar la oferta actual de la educación preescolar del país para incorporar los principios y fundamentos de la educación inicial en su funcionamiento, a través de esquemas de atención sostenibles, de calidad y centrados en el desarrollo integral y la garantía de los derechos. [...].</p> <p>Así las cosas, se puede evidenciar que en la Ley 1955 de 2019 «por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad» ya están incluidas las acciones para lograr la salvaguarda de los derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de los programas de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre, objeto de la propuesta legislativa, por lo que se considera importante tener en cuenta las anteriores consideraciones de la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia en el ejercicio de su rol de presidencia y secretaria técnica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CPI).</p> <p>3.2 Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF emitió concepto sobre el proyecto de ley objeto de estudio, mediante oficio n.º 20191100000205241 del 4 de diciembre de 2019, del cual se destaca lo siguiente:</p> <p>[...] [C] como instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tiene por objeto coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, dentro de lo cual la aprobación operativa de manuales se presenta como una labor técnica que por su naturaleza, corresponde más con la correcta operación y funcionamiento de los servicios del ICBF.</p> <p>En este sentido, de conformidad con el principio de articulación armónica intersectorial propio de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia- CPI, y con la autonomía de las entidades y autoridades que hacen parte de esta comisión en relación con la operación y funcionamiento de sus propios servicios de atención, respetuosamente se sugiere revisar la pertinencia de incluir el presente parágrafo a la iniciativa objeto de estudio.</p> <p>Adicionalmente, dentro del análisis antes sugerido, es necesario considerar que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia no es una Entidad gubernamental con personería jurídica, sino que se trata de una instancia integrada por los delegados de diferentes entidades estatales. De esta manera, la inclusión de una nueva función para esta instancia de la forma que se propone en la iniciativa, significa la asignación de esta competencia para cada una de las entidades participantes, aspecto que resulta problemático pues puede involucrar una modificación de la estructura de la administración nacional, lo cual requiere de la iniciativa gubernamental, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política.</p> <p>Sobre este particular, es necesario considerar que la facultad conferida en el citado numeral 7 del artículo 150 de la Constitución al Congreso de la República no puede ser ejercida de manera</p>	<p>autónoma, pues es necesario que el Gobierno nacional participe en la expedición o reforma de leyes relacionadas con la estructura de la administración nacional, toda vez que, por mandato del artículo 154 Superior, en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa. [...]</p> <p>Es importante resaltar, tal y como lo menciona el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, que el hecho de incorporar esta nueva competencia se traduce en funciones para cada una de las entidades que conforman la CPI; lo cual requiere de la iniciativa o el aval del gobierno conforme a los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, aspecto del cual carece el proyecto de ley objeto de estudio.</p> <p>4. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda</p> <p>Resulta importante precisar, que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en estudio, de conformidad con el artículo 334 de la Constitución política de Colombia.</p> <p>Respecto a esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de oficio con radicado n.º 1-2019-107402, presentado ante la comisión séptima constitucional permanente de la Cámara de Representante el 28 de noviembre de 2019, manifestó lo siguiente:</p> <p>[...] En atención a su petición, mediante la cual solicita concepto institucional sobre el Proyecto de Ley del asunto, de manera atenta se informa que esta Cartera no tiene objeción de tipo fiscal.</p> <p>No obstante, lo anterior, y de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo [...]</p> <p>Sin embargo; el Ministerio de Educación Nacional, también se pronunció al respecto mediante oficio n.º 20202-EE-031139 del 18 de febrero de 2020, lo cual es importante mencionar a fin de que se considere junto al presente concepto:</p> <p>[...] en la exposición de motivos se indica que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, no obstante, considera este Ministerio que se deben analizar y proyectar los costos que acarrea la participación de representantes de grupos étnicos en la Comisión Interinstitucional de la Primera Infancia, de conformidad con lo propuesto en el artículo 2º de la iniciativa, dado que los mismos representarían un gasto público determinable, en el sentido de garantizar el desplazamiento, alojamiento, alimentación, entre otros servicios, de los participantes de la Comisión por parte del Gobierno Nacional y, por ende, la destinación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Al respecto, la Corte se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes “constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República” [...].</p>

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones», y el principio de sostenibilidad fiscal ²¹ consagrado en el artículo 334 de la Constitución política, es indispensable el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del trámite legislativo respecto al impacto fiscal de la iniciativa.

Conclusión

El proyecto de ley tiene por objeto «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»²², para esto propone tres modificaciones a la Ley 1804 de 2016, mediante las cuales, adicióna funciones a la CIPI, modifica su estructura, e insta al Gobierno nacional a mantener o aumentar la cobertura de los servicios de ICBF para primera infancia en el territorio nacional; sin embargo, se debe revisar la conveniencia de estas modificaciones en virtud del principio de autonomía administrativa y la existencia de normativa que garantiza la participación ciudadana y de los grupos étnicos en la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre, así como las mejoras en la calidad, oportunidad y especialización de las atenciones en la ejecución de los recursos invertidos para el desarrollo de la política pública antes señalada.

En consecuencia, se solicita respetuosamente tener en cuenta en el trámite legislativo pertinente, las observaciones señaladas respecto a la conveniencia y necesidad de la iniciativa, así como también, las recomendaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia y el Ministerio de Educación Nacional.

²⁰[...] ARTÍCULO 70. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [...] ²¹ [...] ARTÍCULO 334. «Artículo modificado por el artículo 10. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:» La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. [...] ²² Artículo 1 del proyecto de ley 233-19 C.

CARTA DE COMENTARIOS CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 CÁMARA

por medio del 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.

OFI20-00109293 / IDM 1215000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
 Bogotá D.C., 31 de mayo de 2020

Doctor
Orlando Anibal Guerra de la Rosa
 Secretario
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
 Carrera 7 No. 8-68
 Ciudad

Asunto: concepto Proyecto de Ley 233 de 2019 Cámara.

Respetado doctor Guerra:

Por medio de la presente, me permito rendir concepto al Proyecto de Ley No. 233 de 2019 **“Por medio del 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”**, desde la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia en ejercicio de su rol de presidencia y secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia CIPI, y en pleno conocimiento del alcance y relevancia de los asuntos relacionados con la implementación de la Ley 1804 de 2016, presentamos las siguientes consideraciones en relación con cada uno de los artículos propuestos:

1. Resumen del objeto general del proyecto de ley

El proyecto de ley 233 pretende realizar modificaciones específicas a algunos artículos de la **Ley 1804 de 2016**, norma que establece la **Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre** y organiza la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la política, determinando, la integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -CIPI-, las funciones de las distintas entidades en el marco de la política, su financiación, vigilancia y control, entre otras.

Dichas modificaciones aluden a garantizar el derecho a la atención integral de niños y niñas de 0 a 6 años, para lo cual asigna funciones adicionales a la CIPI, relativas al funcionamiento del servicio de educación inicial, modifica su estructura e insta al Gobierno Nacional a mantener o aumentar la cobertura de los servicios de ICBF para primera infancia en el territorio nacional.

2. Motivación del proyecto

Se evidencian en la exposición de motivos la necesidad de garantizar escenarios de control a la función del ICBF en cuanto prestador del servicio de educación inicial, presenta un análisis de las resoluciones proferidas por dicha entidad para la adopción de estos, se denota que las modificaciones han sido realizadas en lapsos inferiores a 8 meses, lo cual, afecta la operatividad de los programas y tiende a la vulneración de los derechos de los niños y las niñas. Refieren la necesidad de garantizar la representatividad de más sectores social en la CIPI. Así mismo expone las demandas del servicio.

3. Consideraciones técnico - jurídicas

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo **“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”**[1], reconocen que la educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y la construcción de equidad. El propósito esencial de las políticas y acciones allí planteadas es generar condiciones que promuevan el desarrollo integral de los niños y las niñas en el entorno educativo, para lo cual la atención integral se constituye en el principal vehículo para lograrlo, al tiempo que permite garantizar los derechos fundamentales de la población, establecidos en la Constitución y las Leyes. En este marco, las entidades parte de la CIPI avanzan en la implementación de políticas y lineamientos para garantizar servicios que contribuyan al desarrollo equitativo y sostenible del país, definiendo metas y acciones que permitan generar oportunidades asequibles para toda la población desde la primera infancia sin ningún tipo de discriminación ni exclusión.

En este contexto, la primera infancia es reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo como la etapa de vida más importante para lograr la transformación del capital humano de la sociedad, ya que en ella se desarrollan cerca del 80% de las capacidades y habilidades biológicas, psicológicas y sociales de las personas, las cuales son factores determinantes para el desarrollo, la equidad y la cohesión social. Como derecho impostergerable, el Gobierno prioriza la educación inicial como una de sus apuestas más importantes, para lo cual se propone pasar de 1,3 a 2 millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, en una perspectiva de sostenibilidad que permita que progresivamente sea universal, gratuita, oportuna, pertinente y de calidad, para de esta manera avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia **“De Cero a Siempre”** – Ley 1804 de 2016.

Lo anterior implica no solamente dar continuidad y fortalecer las modalidades de educación inicial y los servicios tradicionales operados a nivel nacional por el ICBF, sino también promover trayectorias educativas completas en el entorno educativo; implementar la formación técnica en educación inicial del Modelo de Acompañamiento Pedagógico Situado a través del Programa Todos a Aprender; enriquecer el aporte nutricional de los niños y niñas menores de 6 años por medio del Programa de Alimentación Escolar – PAE; priorizar la implementación de la jornada única en el nivel preescolar; diseñar, adecuar y dotar los ambientes pedagógicos de preescolar para que promuevan experiencias que potencien el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas, entre otros aspectos. El propósito es transformar la oferta actual de la educación preescolar del país para incorporar los principios y fundamentos de la educación inicial en su funcionamiento, a través de esquemas de atención sostenibles, de calidad y centrados en el desarrollo integral y la garantía de los derechos.

<p>De esta manera, los propósitos de la iniciativa analizada, ya se encuentran en las tareas que el Gobierno Nacional tiene a su cargo en desarrollo de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", norma que contempla acciones para conseguir los fines que el proyecto de ley busca.</p> <p>En atención al Proyecto de Ley modificatorio de la Ley 1804 de 2016, desde la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia en ejercicio de su rol de presidencia y secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia CIPI, y en pleno conocimiento del alcance y relevancia de los asuntos relacionados con la implementación de la Ley 1804 de 2016, presentamos las siguientes consideraciones en relación con cada uno de los artículos propuestos a la luz de los cuales argumentamos los motivos por los cuales encontramos en el proyecto de ley, motivos de inconveniencia.</p> <p>Artículo 1.-Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016:</p> <p><i>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.</i></p> <p>Agregar este párrafo como parte de las funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de la política, en primer lugar, no es pertinente en tanto la propuesta se refiere exclusivamente a un aspecto de la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, como lo es el de la operación de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, lo cual se hace mayoritariamente por el ICBF a nivel nacional, pero también se realiza con recursos de las entidades territoriales en el marco de su autonomía territorial, y con recursos del Ministerio de Educación Nacional en el marco de lo que se viene implementando como educación inicial en el marco de la atención integral en el preescolar. La implementación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia supone en sí misma un conjunto de servicios en marcos en la Ruta Integral de atenciones que van más allá de la educación inicial, por ejemplo, servicios de valoración integral de la salud en el marco de la Ruta Integral de atenciones, o servicios de recreación a través de los entes territoriales.</p> <p>Agregar este párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, implicaría aplicar la misma regla a otros manuales operativos de otras entidades que hacen parte de la implementación de la política de desarrollo integral a la primera infancia como, por ejemplo, los protocolos del sistema de vacunación o los procedimientos de expedición del registro civil de nacimiento. Esto, desborda la competencia de la CIPI y la autonomía administrativa de cada entidad para regular su gestión. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que en el marco de las funciones que la Ley 1804 de 2016 enuncia, el MEN es la entidad responsable, entre otras cosas, de definir la línea técnica para la educación inicial a través de la construcción de referentes conceptuales, pedagógicos y metodológicos y de estructurar y poner en marcha el sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad (Artículo 13) y que</p>	<p>por su parte al ICBF en su calidad de entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, le corresponde armonizar los lineamientos de los servicios, organizar la implementación y fiscalizar la operación (Artículo 19).</p> <p>Además de lo expuesto, se debe tener en cuenta que el proceso de elaboración y ajuste de los Manuales Operativos de los servicios de educación inicial operados por el ICBF corresponden al sistema de gestión de la calidad propio de dicha entidad y tienen su propio procedimiento interno[2], en el marco de la autonomía administrativa propia de la entidad, para ser producidos, ajustados y publicados, siendo su punto de partida la línea técnica construida en mesas intersectoriales lideradas por el Ministerio de Educación Nacional en su calidad de rector de la Educación Inicial. Es importante recordar que las entidades son autónomas en la definición de los manuales operativos requeridos para la implementación de sus programas y el cumplimiento de sus responsabilidades a nivel territorial.</p> <p>Las modificaciones, alcances o ajustes de las modalidades, tal como sucedió con la Modalidad Propia y con la Modalidad Comunitaria, corresponden y son resultado de espacios de trabajo rigurosos, de carácter intersectorial, en donde se toman decisiones de forma colegiada.</p> <p>Incluir un alcance como este en la Ley, dilataría innecesariamente los procesos de actualización y mejora de las modalidades de educación inicial, lo cual como parte de la dinámica propia de la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, ya se surte en espacios técnicos como las Mesas o el Comité Técnico de la CIPI, a partir de lo cual cuando trae como consecuencia por ejemplo el rediseño o creación de una modalidad, se lleva a la CIPI directiva para su validación final.</p> <p>En esta medida, los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades de educación inicial a los que hace referencia la propuesta de párrafo del proyecto de ley son acciones que el ICBF realiza en el marco de su autonomía administrativa, conferida por el artículo 19 de la Ley 7 de 1979, y en función de garantizar la organización y continuidad del servicio de educación inicial en los territorios.</p> <p>En nuestro concepto, la adición de esta atribución significaría cambiar la naturaleza de la Comisión y extender los procesos de construcción y validación de los procedimientos necesarios para la ejecución de las modalidades de educación inicial en el país, que son competencia del ICBF en el marco de su autonomía administrativa, lo cual podría generar un retroceso en los procesos administrativos y operativos que, a su vez, complejizaría la continuidad en la prestación de los servicios.</p> <p>En tercer lugar, es relevante además diferenciar entre las funciones de las entidades, lo cual corresponde al espectro del alcance propuesto en el nuevo párrafo, en tanto se incluiría en el artículo N°12 "Funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de la política", de las funciones de la CIPI como instancia, las cuales están estipuladas en el Artículo N°10 de la Ley 1804 de 2016 y en el Decreto 1416 de 2018. La CIPI no es una Entidad gubernamental con personería jurídica, sino que se trata de una instancia integrada por los delegados de diferentes entidades estatales. De esta manera, la inclusión de una nueva función para esta instancia, significa la asignación de esta competencia para cada una de las entidades participantes, aspecto</p>
<p>que resulta problemático pues involucra una modificación de la estructura de la administración, lo cual requiere de iniciativa gubernamental, de conformidad con lo previsto en los arts. 150 y 154 de la Constitución Política.</p> <p>Sobre este particular, la facultad conferida en el citado numeral 7 del artículo 150 de la Constitución al Congreso no puede ser ejercida de manera autónoma, pues es necesario que el Gobierno nacional participe en la expedición o reforma de leyes relacionadas con la estructura de la administración nacional, toda vez que, por mandato del artículo 154 Superior, en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa.</p> <p>Artículo 2.- Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:</p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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 y demás organizaciones de la sociedad civil con reconocida experiencia e idoneidad con experiencia en primera infancia, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.</i></p> <p>En primer lugar, es importante resaltar que de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1804 de 2016, la CIPI, es un espacio de coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, lo cual aplica específicamente a las entidades del Gobierno nacional que representan distintos sectores. En tal sentido, agregar delegados de las comunidades afrodescendientes, indígenas y de la sociedad civil transformaría esta naturaleza y en virtud de ello, podría tener incidencia sobre su objeto y funciones.</p> <p>Esta propuesta modifica el sentido y objetivo de la CIPI como instancia responsable de la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, y del establecimiento de los lineamientos técnicos para la implementación de la política. En tanto se trata de una política de carácter universal, fundamentada en la doctrina de protección integral, por lo cual hace un reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos y orienta la atención integral en clave de unos atributos como la pertinencia, oportunidad, flexibilidad y reconocimiento de la diversidad que orientan la toma de decisiones, y los procesos de implementación de la totalidad de los servicios.</p>	<p>En segundo lugar, la aplicación del enfoque diferencial en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, ya se encuentra contenida en el artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, el cual establece:</p> <p><i>"ARTÍCULO 9o. LÍNEAS DE ACCIÓN. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre requiere unas líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a su gestión. Estas son:</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 3o. La política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, dirigida a las poblaciones de comunidades étnicas, se estructurará con la participación de sus autoridades representativas en los respectivos espacios o mesas de concertación."</i> (negrilla fuera de texto).</p> <p>Así mismo, el artículo 10 de la mencionada Ley dispone claramente que:</p> <p><i>"Para la implementación armónica efectiva y coordinada de la Política de Primera Infancia, la CIPI (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia), en el marco del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar) articulará y definirá mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros.</i> (negrilla fuera de texto).</p> <p>En este sentido, la Ley garantiza la participación efectiva de los grupos étnicos y de la sociedad civil en la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, con lo cual se logra un efecto similar en la aplicación del enfoque diferencial que el que se lograría con la inclusión de los nuevos delegados. Así las cosas, no sería necesario adicionar estos miembros a la Comisión, en tanto la Ley tiene disposiciones que garantizan que la Política de Estado se implemente con enfoque diferencial.</p> <p>Es importante reconocer que por una parte en la dinámica misma de la CIPI y tal como está establecido en el Decreto 1416 de 2018 se cuenta con Mesas técnicas como espacios de trabajo en los cuales se puede vincular a otros actores de acuerdo a los temas que se estén desarrollando; igualmente, en el marco de los procesos de implementación de los servicios por ejemplo de educación inicial o de salud, con comunidades étnicas, se adelantan siempre los correspondientes procesos de concertación con las comunidades por parte de la entidad que oferta el servicio.</p> <p>En segundo lugar, consideramos que incluir únicamente a representantes de pueblos indígenas y comunidades negras excluiría la representación de otros pueblos (por ejemplo los Rrom) cuya diversidad es también reconocida desde esta política. Al respecto de la propuesta no sería suficiente con plantear su inclusión, sino que sería necesario establecer con claridad el mecanismo para la elección de cada representante, la instancia que lo elegiría, la vigencia de su delegación y el alcance de su participación en términos de si afecta o no el quorum, todo lo cual</p>

puede afectar la dinámica de la CIPI que de acuerdo con el Decreto 1416 de 2018 debe sesionar mínimo seis (6) veces al año.

En tercer lugar, consideramos que la disposición desconoce el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, en tal sentido, el Gobierno Nacional «(...) podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.» (Subrayado fuera de texto).

Es decir que las Comisiones Intersectoriales son instancias de Gobierno que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias de carácter intersectorial y para el caso específico de la CIPI, tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la implementación de la política para el desarrollo integral a la primera infancia, siendo entonces la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

En dichos escenarios, por expresa disposición legal[3], se encuentran presentes ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tienen a su cargo las funciones y actividades relacionadas con un tema específico y al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado[4] así:

«En cuanto a las comisiones intersectoriales es preciso señalar que correspondiendo al ejercicio de una facultad atribuida por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 al Gobierno Nacional, su organización, integración y funciones deben guardar correspondencia con el marco establecido en la norma en cita y también con el conjunto de normas superiores que regulen el servicio público o el sector administrativo de que se trate. (...) La ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. (...) se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.»

En cuarto lugar, en la exposición de motivos se indica que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, no obstante, consideramos que se deben analizar y proyectar los costos que acarrea la participación de representantes de grupos étnicos en la CIPI, de conformidad con lo propuesto en el artículo 2° de la iniciativa, dado que los mismos representarían un gasto público determinable, en el sentido de garantizar el desplazamiento, alojamiento, alimentación, entre otros servicios, de los participantes por parte del Gobierno Nacional y, por ende, la destinación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República".

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto y con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución.

Finalmente, en lo relacionado con la propuesta de incluir un representante de la sociedad civil representante de las entidades administradoras del servicio, consideramos que no es pertinente dicha inclusión en tanto como ya se ha expuesto, el objeto de la política para el desarrollo integral de la primera infancia abarca muchos más servicios que el de educación inicial, y muchos más esquemas operativos que el del ICBF y por el rol que ejercen dichas entidades que son contratadas por el ICBF para prestar el servicio de educación inicial, esta representación configuraría un conflicto de intereses.

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.

En relación con este punto, es necesario indicar en primer lugar, que el artículo en cuestión hace referencia a la inversión que se debe garantizar para la implementación de la Política para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia por parte de todas las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, donde las modalidades de educación inicial son una parte significativa, más no constituyen la totalidad de la inversión asignada.

Consideramos que no hay lugar a esta inclusión en tanto es un asunto ya previsto en el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, en donde se establece que *en todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior.*

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que se trata de una política universal, que en su proceso de implementación se acerca progresivamente a mayores coberturas desde los distintos servicios, pero que en algunos casos como el de los servicios de salud, y del grado transición se trata ya de servicios universales. Para el caso de la educación inicial para las niñas y niños de 0 a 4 años se trata hoy de un servicio focalizado (que se cubre con recursos del presupuesto general de la nación, el cual se rige por lo establecido en el artículo 25) que se organiza de acuerdo a la configuración particular de cada territorio y que responde a unos criterios de focalización que permite llegar a la población más vulnerable con la modalidad más pertinente

para cada caso, lo cual supone adicionalmente tener en cuenta la composición poblacional de cada territorio y sus condiciones particulares.

Así las cosas, sistemáticamente la cobertura de educación inicial se ha incrementado en cada vigencia, y el actual PND ratifica este compromiso con una meta de 2.000.000 de niñas, niños y mujeres gestantes en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral y con el compromiso por la mejora de la calidad de los servicios y la apuesta por unas trayectorias educativas completas desde la primera infancia.

De acuerdo con lo anterior, si bien se considera que el párrafo propuesto se encuentra encaminado a salvaguardar los derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, su objeto ya se encuentra previsto en el artículo 25 de la Ley 1804.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, estos recursos se invierten a la luz de las siguientes líneas de acción:

- a) **Gestión territorial.** *Contempla las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la Política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial;*
- b) **Calidad y pertinencia en las atenciones.** *Son las acciones tendientes a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto, así como la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios;*
- c) **Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.** *Comprende acciones para perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación para los diferentes aspectos de esta Política, que posibiliten el registro sistemático de información y aseguren calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia.*
- d) **Movilización social.** *Son las acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños y las niñas; que busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero;*
- e) **Gestión de conocimiento.** *Se refiere a estrategias para la ampliación y profundización del conocimiento en torno a asuntos relacionados con la primera infancia que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política nacional y territorial con pertinencia y de calidad, bajo la perspectiva de la atención y del desarrollo integral a la primera infancia.*

Debido a lo anterior, los recursos financieros asignados a las entidades que conforman la CIPI trascienden la operación de los servicios de educación inicial que brinda el ICBF, incluyendo otras

actividades necesarias para la promoción del desarrollo integral de las niñas y niños desde diferentes sectores.

En cuarto lugar, es pertinente considerar que para el análisis de las variaciones en la cobertura de las modalidades de educación inicial, se debe tener en cuenta que existen casos donde la disminución de la cobertura en los servicios de educación inicial es inevitable, debido, por ejemplo, a una disminución constante en la tasa de natalidad o donde se han presentado movilizaciones demográficas significativas. En virtud de ello, es necesario proyectar las coberturas de atención de conformidad con el comportamiento demográfico en los diferentes territorios, de manera que no es posible impedir que se reduzcan en algunos casos, y menos aún relacionar este comportamiento con el de los recursos financieros para la implementación de la política.

En consideración a lo anterior, por medio de la presente, me permito dar concepto desfavorable al Proyecto de Ley No. 233 de 2019 "Por medio del 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".

[1] Aprobado a través de la Ley 1955 de 2019.

[2] El ICBF cuenta con procedimientos reglados para el diseño y actualización de Lineamientos Técnicos Administrativos Misionales y Manuales Operativos. Este procedimiento responde al sistema integrado de gestión de la calidad y cuenta con los niveles zonal, regional y nacional a partir de un proceso participativo, garantizando de esta manera que la actualización de manuales responda a un ejercicio de mejora continua.

[3] Inciso tercero artículo 45 de la Ley 489 de 1998.

[4] Radicación 11001-03-06-000-2009-00053-00 (1969) Consejero ponente Enrique José Arboleda Perdomo, fecha 3 de diciembre de 2019.

Cordialmente,

Carolina Salgado Lozano

CAROLINA SALGADO LOZANO
Consejera Presidencial para la Niñez y Adolescencia



Clave:FN2wqVigti

CARTA DE COMENTARIOS DEL COMITÉ OLÍMPICO COLOMBIANO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2019 CÁMARA

por el cual se adoptan medidas de lucha contra el dopaje en el deporte.

Bogotá D.C., 4 de agosto de 2020

C.O.C.-561

Doctor
GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley No. 302 de 2019 Cámara "Por el cual se adoptan medidas de lucha contra el dopaje en el deporte."

Doctor Blanco, reciba un cordial saludo:

En el Comité Olímpico Colombiano hemos revisado con detenimiento el contenido del proyecto de ley 302 Cámara "Por el cual se adoptan medidas de lucha contra el dopaje en el deporte."

Al respecto es pertinente advertir que el dopaje forma parte de un conjunto de fenómenos que hoy atentan contra la integridad en el deporte y que han exigido que las organizaciones deportivas y las diferentes autoridades gubernamentales sumen esfuerzos para protegerlo de tal manera que continúe desempeñando correctamente su importante papel en la sociedad.

En materia antidopaje, la articulación de acciones entre los gobiernos y el movimiento deportivo se ve representada en la creación de la Agencia Mundial Antidopaje, la adopción de la Convención Internacional de la UNESCO contra el Dopaje en el Deporte y la implementación del Código Mundial Antidopaje y los estándares internacionales.

Entendiendo que el proyecto de ley que se propone busca armonizar plenamente el esquema antidopaje exigido por la Agencia Mundial Antidopaje, mediante la creación de un Tribunal Disciplinario que imparta justicia de manera equitativa e imparcial, asegurando el debido proceso y aplicando las normas antidopaje que todos los integrantes del movimiento deportivo conocemos y debemos acatar, vemos con beneplácito la iniciativa y deseamos manifestar nuestro apoyo con el convencimiento que la misma contribuirá a asegurar nuestro compromiso en la lucha mundial antidopaje.

Cordial saludo,


BALTÁZAR MEDINA
Presidente

En este sentido, las CAR, entidades encargadas de administrar el ambiente y los recursos naturales renovables, los cuales resultan siendo impactados por las actividades de explotación de los recursos naturales renovables, que dan lugar a las regalías, consideramos, deben ser consideradas de manera directa como entidades facultadas para presentar y ejecutar proyectos de inversión ambiental en el marco del SGR, de tal manera que se complementen los recursos de compensaciones que como asignaciones directas perciben ocho de estas entidades.

Es pertinente recordar que, en el año 2007, con la expedición del decreto 416, se limita la destinación de recursos para las ocho Corporaciones receptoras de regalías y compensaciones, a saber: CORPOBOYACA, CORPOCESAR, CORPOGUAJIRA, CVS, CAS, CORPONARIÑO, CORPONOR, y CORPOAMAZONIA.

Hacia el año 2011, con la expedición del acto legislativo 05 que modifica el manejo de las regalías y compensaciones, manifestamos la procedencia de redistribuir entre las 33 CAR los recursos generados por este concepto, en atención a que las explotaciones mineras y de hidrocarburos están presentes en todo el país, y con ello, dar alcance para todas las CAR, en beneficio de la sostenibilidad ambiental de todos los entes territoriales que conforman sus jurisdicciones.

Con la expedición de la Ley 1530 de 2012, que regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, frente a las ocho Corporaciones receptoras de asignaciones directas, reafirmamos nuestra posición en el sentido, de modificar la liquidación y distribución de las compensaciones monetarias, de tal manera que estos valores se ajusten a lo señalado de manera expresa por la Ley 141 de 1994, a la cual remite el artículo 39 de la referida ley: "(...) Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994". Criterio que ha sido retomado en las diferentes leyes que han decretado los presupuestos bienales, en cuanto al derecho de participación que tienen las CAR sobre las compensaciones monetarias.

Cabe anotar, que las CAR son receptoras de estos recursos en virtud del derecho de participación que les asiste como entidades del Estado, de conformidad con lo establecido por los artículos 332, 360 y 361 de la Carta Política, respecto de lo cual hay pronunciamientos de la Corte Constitucional, sentencia C-427 de 2002.

Existe una clara diferenciación entre la noción y objeto de las compensaciones monetarias desarrollado por la jurisprudencia, como podemos evidenciarlo en la sentencia C-251 de 2003, así como de las regalías derivadas de las sentencias C-251 de 2003 y C-221 de 1997.

Es preciso indicar, que las ocho Corporaciones receptoras de asignaciones directas, pasaron de recibir en promedio entre los años 2007-2011 la suma de \$123.846.632.044 destinados a la gestión ambiental en sus respectivas jurisdicciones, a recibir bajo el nuevo

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2020 SENADO Y NÚMERO 311 DE 2020 CÁMARA

por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Bogotá, agosto 15 de 2020

Doctor
Guillermo García Realpe
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Doctor
Luciano Grisales Londoño
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Comentarios al Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Congreso de la República del proyecto de Ley No. 200 de 2020 (Senado) y No. 311 de 2020 (Cámara) "Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"

Respetados Congresistas,

Para ASOCARS, entidad que asocia y representa a las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible, CAR, del país, resulta de gran importancia el proyecto de ley de la referencia, que busca regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, SGR, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el Acto Legislativo 05 de 2019, en el cual se evidencia un firme propósito de protección y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables.

Sistema General de Regalías, en el actual bienio 2019-2020 la suma de \$37.348.210.294, viéndose disminuidos notoriamente su derecho de participación sobre estos recursos.

Paradójicamente, a título de ejemplo, en las jurisdicciones de CORMACARENA, CORPORINOQUIA y CORTOLIMA donde se desarrolla una gran actividad de explotación de hidrocarburos, no perciben recurso alguno por concepto de regalías o compensaciones monetarias. En igual sentido, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, encargadas de la administración de los ecosistemas estratégicos del país como son, el choco biogeográfico o la Mojana Sucreña, solo perciben mínimos recursos por concepto de regalías, CORPOAMAZONIA, lo que a la postre no responde al impacto ni a las necesidades ambientales de la Colombia profunda.

En consecuencia, vemos como una gran oportunidad la integración de las 33 Corporaciones como receptoras y ejecutoras de recursos en el marco del SGR, encontrando en el mencionado acto legislativo No. 05 de 2019 "por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.", el asidero constitucional.

Los ingresos a los que se refiere esta norma constitucional en los cuales se avizora una oportunidad para las CAR de acceder a los recursos del SGR, son los siguientes:

- Mínimo 2 puntos porcentuales del 15% asignado a los municipios más pobres del país, para proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.
- 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- Mínimo 2 puntos porcentuales del 10% asignado para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, para la investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados con ambiente y el desarrollo sostenible.
- Del 2% para funcionamiento del sistema, un porcentaje para la fiscalización ambiental de la exploración y explotación de los yacimientos y para la evaluación y

<p>el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del 7% destinado al OCAD Paz. • Del mayor recaudo generado respecto del presupuesto bienal de regalías, un 10% para los municipios más pobres del país y un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación. <p>Con base en lo antes expuesto, presentamos a consideración de los honorables congresistas ponentes y demás miembros de las Comisiones Quinta Constitucional Permanentes las siguientes propuestas:</p> <p>1. Adicionar un párrafo al artículo 11 sobre funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, a participar en el desarrollo de las funciones señaladas en el presente artículo, para garantizar la inclusión de las prioridades ambientales de las diferentes jurisdicciones. Esta participación se da en virtud de los principios de coordinación y colaboración entre las entidades públicas, por lo tanto, no limita la presentación y ejecución de proyectos de inversión por parte de las Corporaciones.</p> <p>2. Adicionar un párrafo al artículo 12 sobre Administración del Sistema General de Regalías:</p> <p>Parágrafo. En la distribución del numeral primero del presente artículo, la Comisión Rectora incluirá a las Corporaciones Autónomas Regionales encargadas de realizar la evaluación, seguimiento y monitoreo de las licencias ambientales a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se adelantan en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>En la distribución del numeral segundo del presente artículo, el Ministerio de Minas y Energía podrá destinar los recursos correspondientes a la fiscalización ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales, sin perjuicio del ejercicio de la</p>	<p>autoridad ambiental que les compete. Estos recursos podrán ser utilizados para fortalecer las actividades relacionadas con la evaluación y monitoreo de las licencias o permisos ambientales a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se adelantan en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>3. Modificar el inciso primero y adicionar un párrafo al artículo 22 sobre Conceptos de distribución:</p> <p>Artículo 22. Conceptos de distribución. Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente Ley, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, que se denominará Asignaciones Directas, <u>de los cuales tres (3) puntos porcentuales corresponderán a las corporaciones autónomas regionales o corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en estos municipios.</u> Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrá ser anticipado, conforme con los criterios de la presente ley, <u>de los cuales medio (0,5) punto porcentual corresponderá a las corporaciones autónomas regionales o corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en estos municipios.</u> <p>(...)</p> <p>Parágrafo segundo. La participación de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, se da de conformidad con lo regulado por los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, que se denominarán Asignaciones Directas para las CAR.</p>
<p>4. Armonizar el párrafo segundo del artículo 25 sobre distribución con el artículo 40 sobre destinación de las asignaciones directas:</p> <p>Parágrafo segundo. De acuerdo con lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 361 de la Constitución Política, las asignaciones de las regalías y compensaciones a que hacen referencia los artículos 38 y 46 de la Ley 141 de 1994, serán distribuidas en un 100% a los municipios o distritos productores, <u>exceptuando el porcentaje correspondiente a las Corporaciones Autónomas Regionales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 40 de la presente ley.</u></p> <p>5. Adicionar un párrafo al artículo 30 sobre ejercicios de planeación:</p> <p>Parágrafo cuarto. Los ejercicios de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales como beneficiarias de Asignaciones directas y ejecutoras de proyectos de inversión de Asignaciones para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, Asignaciones para la Inversión Regional, Asignaciones Ambientales y el 20% del mayor recaudo, Asignaciones para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental y Asignaciones del OCAD Paz, serán liderados por el director general de acuerdo con el plan de acción cuatrienal aprobado por el consejo directivo.</p> <p>6. Adicionar un párrafo al artículo 33 sobre formulación y presentación de los proyectos de inversión:</p> <p>Parágrafo cuarto. Los proyectos de inversión presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales para la ejecución de los recursos de asignaciones directas y ejecutoras de proyectos de inversión de Asignaciones para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, Asignaciones para la Inversión Regional, Asignaciones Ambientales y el 20% del mayor recaudo, Asignaciones para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental, Asignaciones del OCAD Paz, deben estar incluidos y aportar al cumplimiento de las metas e indicadores ambientales del plan de acción cuatrienal aprobado por el consejo directivo, y solo podrán ser presentados y ejecutados por la respectiva Corporación Autónoma Regional.</p>	<p>7. Adicionar un párrafo al artículo 37 sobre ejecución de proyectos de inversión:</p> <p>Parágrafo cuarto. Las Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de Asignaciones directas, Asignaciones para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, Asignaciones para la Inversión Regional, Asignaciones Ambientales y el 20% del mayor recaudo, Asignaciones para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental y Asignaciones del OCAD Paz, ejecutarán directamente estos recursos.</p> <p>8. Adicionar un párrafo al artículo 41 sobre Destinación de los recursos de las Asignaciones Directas</p> <p>Parágrafo primero. Los recursos de asignaciones directas de las Corporaciones Autónomas Regionales se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos de inversión ambiental contenidos en los planes de acción cuatrienal, evitando la duplicidad de inversiones con los entes territoriales de sus jurisdicciones.</p> <p>9. Adicionar un párrafo al artículo 44 sobre asignación para la inversión regional:</p> <p>Parágrafo segundo. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación con los entes territoriales de su jurisdicción, o con otras Corporaciones Autónomas Regionales con ecosistemas comunes, podrán presentar y ejecutar proyectos de inversión de alto impacto regional financiados con las Asignaciones para la Inversión Regional.</p> <p>10. Adicionar un párrafo y modificar el párrafo transitorio del artículo 50 sobre destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible:</p> <p>Parágrafo primero. Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entidades ejecutoras de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible de los que trata el presente artículo.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, deberán, dentro de los doce (12)</p>

meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, elaborar y adoptar la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, en la que se priorizará la protección de los ecosistemas y áreas ambientales estratégicas ubicadas en las Corporaciones Autónomas con jurisdicción en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, La Mojana sucreña, Urabá Antioqueño, Chocó, Meta, Vaupés, Guaviare, Guainía, Amazonas, Putumayo y Caquetá. Entre tanto se expide la estrategia, la Comisión Rectora determinará las reglas y competencias para la inversión de estos recursos.

11. Modificar y adicionar un párrafo al artículo 51 sobre convocatorias de los proyectos de ambiente y el desarrollo sostenible:

Artículo 51. Convocatorias de los proyectos de Ambiente y el Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación determinarán los lineamientos y criterios para la viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo, teniendo en cuenta las prioridades ambientales regionales aportadas por las Corporaciones Autónomas Regionales. Para cualquiera de las etapas de la convocatoria podrán conformar Comités Consultivos.

(...)

Parágrafo tercero. En las convocatorias de que trata el presente artículo, se dará prioridad a los proyectos de inversión presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales.

12. Adicionar el párrafo del artículo 52 sobre Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación:

Parágrafo. En cumplimiento del inciso 7° del artículo 361 de la Constitución Política, en el presupuesto bial del sistema se señalarán los recursos que como mínimo deben destinarse a la inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el

desarrollo sostenible. Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entidades ejecutoras de estos proyectos de inversión.

13. Adicionar un párrafo al artículo 53 sobre Convocatorias públicas, abiertas y competitivas:

Parágrafo segundo. La Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental tendrá en cuenta los ejercicios de planeación desarrollados por las Corporaciones Autónomas Regionales, especificados en proyectos de inversión ambiental contenidos en los planes de acción cuatrienal.

14. Modificar el párrafo del artículo 145 sobre presupuesto de las entidades receptoras directas de regalías y compensaciones:

Parágrafo. Las compensaciones que reciban las Corporaciones Autónomas Regionales se regirán por las normas previstas en la presente Ley para las asignaciones directas, sin perjuicio de la participación de los consejos directivos cuando a ello haya lugar y de la armonización con los planes de acción cuatrienal.

15. Adicionar un párrafo al artículo 194 sobre financiación de otros compromisos a 31 de diciembre de 2011

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de asignaciones directas, que a 31 de diciembre de 2011 garantizaron compromisos con cargo a los recursos de regalías y compensaciones. Estos compromisos serán certificados por el director general de la Corporación, y se atenderán prioritariamente con los recursos disponibles de regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011.

16. No obstante, respetuosamente sugerimos adicionar un artículo que busca consolidar gran parte de las propuestas expresadas, en los siguientes términos:

Artículo nuevo. Participación de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán presentar proyectos para ser priorizados, viabilizados y aprobados y ser entidades ejecutoras de las

Asignaciones para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, Asignaciones para la Inversión Regional, Asignaciones Ambientales y el 20% del mayor recaudo, Asignaciones para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental y Asignaciones del OCAD Paz, a través de la presentación y ejecución de proyectos de inversión concordantes con la política nacional ambiental y los planes de acción, de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente ley.

Parágrafo: Las Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de asignaciones directas, continuarán percibiendo estos recursos en los términos previstos en la presente ley.

Para finalizar, reafirmamos el compromiso de esta Asociación para generar procesos de articulación y de acompañamiento técnico al Honorable Congreso de la República, en aras de contribuir con el fortalecimiento de nuestras asociadas y de la agenda legislativa que en materia ambiental se desarrolla durante la presente legislatura.

Cordialmente,

RAMÓN LEAL LEAL
Director Ejecutivo

CARTA DE COMENTARIOS DE UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 CÁMARA

por medio del 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.

Consideraciones al PL 233 de 2019
Unidad para las Víctimas
 Julio de 2020

Proyecto de Ley No. 233 de 2019

Mediante proyecto de Ley 233 de 2019 "Por medio del 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", se pretende modificar e incorporar varios artículos a la Ley 1084 de 2016 "Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", sustentando en la vigilancia, protección y salvaguarda de 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.

La Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 hoy inmerso en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 y demás normas complementarias y reglamentarias, estructuran la política pública de víctimas y restitución de tierras a partir de cuatro (4) componentes principales, cada uno de los cuales tiene una naturaleza propia que por sí sola no es suficiente para dar respuesta a las necesidades de la población víctima, de ahí que se materialicen mediante acciones coordinadas, articuladas y simultáneas entre las distintas medidas que desarrollan.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 señala que:

"El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios

diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes"

En virtud de lo anterior, y dado que el proyecto de ley tiene como finalidad modificar e incorporar 3 artículos a la Ley 1084 de 2016, por lo tanto y con el fin de precisar respecto de cada una de las propuestas, la posición de la Unidad frente a la recomendación nos permitimos señalar que:

- 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.**

El artículo 10 de la mencionada Ley, establece que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – CIPI, tiene la labor de coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de "Cero a Siempre", siendo esta, además, la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

Asimismo, dentro de las funciones establecidas dentro de esta Comisión para la Unidad se encuentran:

"Artículo 20. Funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- a) Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado en lo que a primera infancia se refiere;*
- b) Coordinar con otras entidades los planes programas y proyectos para la asistencia humanitaria y reparación integral de los niños y niñas en primera infancia víctimas del conflicto armado según lo establecido por la Ley 1448 en concordancia con lo dispuesto para esta población en la presente ley"*

En virtud de lo anterior, la Unidad para las Víctimas, entendiendo que los niños y las niñas en virtud de lo establecido en el artículo 181 de la Ley 1448 de 2011 tendrán derecho, entre otros a la verdad, la justicia y la reparación integral, brinda asistencia técnica en temas de niñez víctima, cómo acceder

a las rutas de reparación integral y realiza articulación interinstitucional para su atención y participación a través del Comité de Enfoques diferenciales.

Por otro lado, la CIPI, se encuentra conformada por diversas entidades que de acuerdo con su misionalidad deberán aportar a la implementación de la política, definiendo para ellas funciones específicas. Así las cosas, de tenerse en cuenta la propuesta que desde la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se estudie y aprueben 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), deberán modificarse no solo las funciones de las entidades sino la estructura de las mismas, pues particularmente la Unidad para las Víctimas no tiene dentro de sus funciones labores de atención o gestión modalidades de educación inicial para niños y niñas, es así como se reitera que desde la entidad se dan lineamientos de atención en materia de atención, asistencia y reparación a los niños y las niñas víctima del conflicto armado.

- 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.**

En este punto, debe tenerse en cuenta, que la CIPI es un espacio de construcción intersectorial institucional del Gobierno Nacional, que atiende a la responsabilidad del Estado en términos de la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, y del establecimiento de los lineamientos técnicos para la implementación de la política.

El artículo 10 de la Ley 1804 de 2016, en su inciso tercero, menciona que "Para la implementación armónica efectiva y coordinada de la Política de Primera Infancia, la CIPI (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia), en el marco del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar) articulará y definirá mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, **sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros.**" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anteriormente citado, no se encuentra necesario agregar estos numerales, pues la Ley ya prevé la participación de los grupos étnicos y de la sociedad civil para la implementación de la política, asimismo, desde la Unidad para las Víctimas, se garantiza la

participación de los diferentes grupos de especial protección constitucional a través de las mesas de participación.

- 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.**

Para este punto de la iniciativa, vale la pena mencionar que el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, ya contempla que los "recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior" por lo tanto no sería relevante incluir un párrafo que mencione lo mismo que ya se encuentra contemplado.

CONTENIDO

Gaceta número 766 - Viernes, 21 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

	Págs.
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social Proyecto de Ley número 331 de 2020 Cámara, por medio [de la] cual se fomenta el trabajo digno del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones. Acumulado al Proyecto de Ley número 334 de 2020 Cámara, por la cual se promueve el respeto a la dignidad del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones.....	1
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social Proyecto de Ley número 233 de 2019 Cámara, por medio del 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	7
Carta de comentarios Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Proyecto de Ley número 106 de 2019 Cámara, por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.....	8
Carta de comentarios Ministerio de Cultura Proyecto de Ley número 233 de 2019 Cámara, por medio del 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	9
Carta de comentarios Departamento de Prosperidad Social Proyecto de Ley número 268 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial	10
Carta de comentarios Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Proyecto de Ley número 233 de 2019 Cámara, por medio del 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	13
Carta de comentarios Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia Proyecto de Ley número 233 de 2019 Cámara, por medio del 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.....	16
Carta de comentarios de Comité Olímpico Proyecto de Ley número 302 de 2019 Cámara, por el cual se adoptan medidas de lucha contra el dopaje en el deporte.....	19
Carta de comentarios de Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible al Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Congreso de la República del Proyecto de Ley número 200 de 2020 Senado y número 311 de 2020 Cámara, por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.....	19
Carta de comentarios de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al Proyecto de Ley número 233 de 2019 Cámara, por medio del 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	21