



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 856

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 20 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

Doctor

GUILLERMO SANTOS MARÍN

Presidente - Comisión Séptima

Senado de la República

Despacho

Respetado Presidente:

Atendiendo la solicitud de la honorable Senadora Martiza Martínez autora del **Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, solicito de manera comedida y respetuosa, ordenar a quien corresponda se devuelva esta iniciativa la cual, por error involuntario, fue radicada en esa Comisión el pasado 18 de septiembre del año en curso.

Lo anterior con el fin de remitirlo a la Comisión Primera del Senado de la República, para que inicie su correspondiente trámite legislativo en dicha comisión.

Cordialmente,

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: su solicitud de devolución de Expediente **Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado.**

Adiada 1° de octubre 2013: al señor Presidente Comisión Séptima Senado.

Señor Secretario General:

Por expresas y precisas instrucciones del señor Presidente de la Comisión Séptima del Senado (honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín), con respecto a su respetuoso requerimiento arriba señalado, me permito informarle:

Primero. La Presidencia de la Comisión Séptima del Senado, se abstendrá de presentar formal solicitud de "Conflicto de Competencias" con respecto a la solicitud recibida de la Secretaría General del Senado, para que se devuelva a esa Secretaría General el expediente del Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado, que inicialmente fue repartido a la Comisión Séptima del Senado *Gaceta del Congreso* número 745 de 2013.

El reparto inicialmente realizado a la Comisión Séptima del Senado, para que tramitara en primer debate Senado el Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado, se ajusta totalmente a las reglas de competencias señaladas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

Segundo. Se accede por la Presidencia de la Comisión Séptima del Senado, a efectuar la devolución del expediente correspondiente al **Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal.*

Radicado en Senado: 18-09-2013.

Radicado en Comisión Séptima Senado: 19-09-2013.

Número de artículos: diez (10).

Publicación: *Gaceta del Congreso* número 745 de 2013.

Tercero. A pesar de accederse a la devolución solicitada, la Secretaría General de la Comisión Séptima del Senado, deja expresa constancia de lo improcedente e irreglamentario que resultará revertir el reparto inicialmente realizado, para enviar en nuevo reparto la citada iniciativa, a la Comisión Primera del Senado, habida consideración que:

La competencia para el trámite en primer debate al Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado, le corresponde a la Comisión Séptima del Senado **y no a la Comisión Primera del Senado**, dado que la Comisión Séptima del Senado, en sesión del día miércoles 11 de septiembre de 2013, según consta en el Acta número 09 de esa fecha, aprobó en primer debate una iniciativa similar correspondiente al **Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias, se dictan otras medidas para el control del cumplimiento de esta obligación, se establecen beneficios en materia de salud para sus hijos y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: honorables Senadores *Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez, Alexandra Moreno Piraquive* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

Radicado en Senado: 20-07-2013.

Radicado en Comisión: 31-07-2013

Número de artículos: ocho (8).

Publicación: *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013.

Del señor Secretario General del Honorable Senado República,

Cordialmente,

Secretario Comisión Séptima del Senado,

Jesús María España Vergara.

Anexo: Expediente del Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado - en cuarenta y tres (43) folios.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2013
SENADO

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el desarrollo de mecanismos de conminación para el cumplimiento de las obligaciones o cuotas alimentarias y el establecimiento de medidas como consecuencia de su incumplimiento.

Artículo 2°. *Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).* Créase el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), en el cual deberá inscribirse toda persona, que habiendo sido declarado responsable de alguna obligación alimentaria establecida por cualquier vía, fuere ella judicial, extrajudicial, por conciliación administrativa o por cualquier medio válido, se encuentre en mora total o parcial de dos o más cuotas alimentarias, consecutivas o no, a las que estuviere obligado.

La obligación económica cuya mora genera registro, corresponderá a aquella que establece obligaciones sobre alimentos congruos, necesarios, definitivos, provisorios, futuros o devengados.

Artículo 3°. *Funciones.* Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) son:

a) Inscribir a toda persona que le sea reportada como deudor alimentario moroso por autoridad competente.

b) Modificar, actualizar o retirar la información contenida en el registro de acuerdo con solicitud de parte y de conformidad con constancia que expida la autoridad competente que lo inscribió o por mandato judicial.

c) Expedir gratuitamente los certificados sobre la información contenida en el registro que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

d) Conservar en adecuado estado y de acuerdo con las normas de gestión documental y archivo la información retirada del registro.

Artículo 4°. *Administración.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), será administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, al que le corresponderá garantizar el cumplimiento de las funciones establecidas para el Redam en la presente ley, administrarlo y responder por su operación, sostenimiento y actualización.

Aquel funcionario público que en ejercicio de sus funciones no reporte, inscriba, actualice o retire la información que corresponda o no efectúe cualquier proceso que se deba gestionar en el Redam, incurrirá en falta gravísima.

Todo registro, actualización o retiro de información y la consecuente expedición del certificado, deberá efectuarse a más tardar el segundo día hábil después radicado el reporte o solicitud ante el Consejo Superior de la Judicatura en los sitios o lugares y horarios que este establezca mediante reglamento, el cual buscará garantizar el adecuado acceso a este mecanismo en el país.

Artículo 5°. *Fuente de información.* La información que deba proveerse para gestión ante el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) será la suministrada por la autoridad judicial o administrativa competente que estableció el incumplimiento por parte de quien está obligado a cumplirla.

Artículo 6°. *Contenido del Redam.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

a) Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.

b) Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.

c) Fotografía del Deudor Alimentario Moroso; la ausencia de este no impedirá la inclusión del deudor en el registro.

d) Identificación de la autoridad que ordenó el registro.

e) Identificación del documento o proceso que ordenó el registro.

f) Fecha de solicitud del registro.

Artículo 7°. *Medidas.* Cualquier incumplimiento en el pago de obligaciones o cuotas alimentarias implicará la aplicación de las siguientes medidas, a aquella persona que figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), mientras este se encuentre vigente.

a) Inhabilidad para contratar con el Estado; esta inhabilidad también se aplicará a la persona jurídica cuyo representante legal figure con registro vigente de incumplimiento en el Registro de Deudores Morosos (Redam).

b) No podrá tomar posesión de ningún cargo público. Tampoco podrá seguir en un cargo público quien estando en su ejercicio sea incluido en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), hasta que sea excluido de él.

c) No podrá perfeccionar la enajenación de bienes inmuebles o muebles sometidos a registro.

Parágrafo 1°. Todo funcionario público encargado de verificar los requisitos o condiciones de que tratan los trámites del presente artículo, será responsable de exigir certificación en que conste que él o los titulares del trámite no se encuentran incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Parágrafo 2°. Las medidas establecidas en la presente ley serán aplicadas sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.

Artículo 8°. *Promoción.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Justicia y del Derecho, promoverán el diseño e implementación de programas pedagógicos cuyo objeto principal sea el de informar los alcances de la presente ley.

Artículo 9°. *Remisión general.* Los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


Maritza Martínez Arizabal
Senadora de la República


GILAU

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto que se pone a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto el desarrollo de un instrumento, al que se da creación y se denomina Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), que permitirá visualizar a quienes estando en la obligación de cumplir con el pago de obligaciones o cuotas alimentarias no lo hacen a tiempo, constituyéndose en mora y

causando con ello la generación de un riesgo de desatención a las condiciones de vida de quienes deben beneficiarse con el pago de las cuotas.

En complemento se proponen algunas medidas con el fin de conminar el cumplimiento en el pago de las obligaciones o cuotas alimentarias, las cuales estarían vigentes mientras se encuentre vigente la mora por incumplimiento de estas obligaciones.

II. Antecedentes

Existe un aspecto de la vulneración de derechos al interior de la institución familiar que si bien ha tenido desarrollos normativos, su despliegue en materia de política pública ha sido tan limitado que la aplicación normativa resulta insuficiente para atender la magnitud de la problemática, esta es, la asociada al incumplimiento de la obligación alimentaria con hijas e hijos, y las repercusiones que esta tiene tanto para ellas y ellos, como para la madre o el padre que tiene la responsabilidad del cuidado y manutención.

En este contexto existen buenas prácticas que van más allá de lo contemplado en el sistema judicial, para esto nos podemos remitir a la experiencia comparada de países como Estados Unidos, Perú, Uruguay y en ciudades como Buenos Aires y México D.F.

Así por ejemplo en los Estados Unidos a partir del año de “1975 el Congreso aprobó una ley que exige a cada estado crear un programa de manutención infantil administrado por un organismo estatal”¹. En este sentido y con este marco para el año de 1984 se estableció el “Child Support Enforcement”², en el cual se dispuso que en todos los estados, tanto en los programas locales como estatales, se crearan mecanismos para el control sobre la evasión de madres o padres morosos y la retención de sus ingresos para la manutención infantil, así como el reporte de los mismos a las agencias de crédito por mora en sus pagos.

“(…) Este esfuerzo federal requirió que cada estado formara una organización para el establecimiento, cumplimiento y distribución de la manutención de menores. A cambio, el gobierno federal proporciona a los estados la mayor parte del financiamiento necesario para operar el programa de manutención de menores. Aunque en un principio el propósito principal era recuperar el dinero que los estados y condados pagaban a los beneficiarios de la asistencia social, ahora el programa incluye también a las familias que deben recibir la pensión de manutención, pero que no reciben asistencia pública”³.

En este sentido, una de las herramientas aplicadas son *los registros de manutención infantil*, con

¹ TENNESSE DEPARMENT HUMAN SERVICES. [En línea]. <http://www.tn.gov/humanserv/cs/cs_handbook-spanish.pdf> (Citado 18 de mayo de 2012).

² Sistemas de protección infantil.

³ COLORADO DIVISION OF CHILD SUPPORT ENFORCEMENT. [En Línea]. <https://childsupport.state.co.us/siteuser/do/vfs/Read?file=/cm:publications/cm:Of_x0020_Interest_x0020_to_x0020_Parents/cm:A_x0020_Parent_x0027_s_x0020_Guide_x0020_Child_x0020_Support_x002c_x0020_Spanish_x002c_x0020_06.07.11.pdf> (Citado mayo 18).

los cuales se tiene un control sobre quienes adeudan obligaciones alimentarias, y se busca el cumplimiento de las mismas a través de diferentes medidas, por ejemplo en el Estado de Colorado se ha implementado para las personas que son deudoras lo siguiente:

“(…) Deducciones para el seguro médico, gravámenes sobre cuentas bancarias, intercepción de devolución de impuestos, intercepción de premios de lotería, suspensión de licencias (licencia de conducción, pesca, caza, profesión), directorio de nuevos empleados, notificaciones a las agencias de informes de crédito, intercepción de pagos por apuestas y juegos de azar (...)”⁴.

En América Latina, uno de los mecanismos utilizados frente al incumplimiento de las obligaciones contraídas por la manutención para con hijos e hijas, es el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), con esta medida se busca proteger el derecho a la alimentación, entendido como “una acción que sustenta junto con los demás derechos fundamentales, el desarrollo físico, mental y social durante la infancia y etapas posteriores...”⁵, para este caso de niños, niñas y adolescentes.

En este marco del Redam, una de las experiencias es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, que en el año de 1999 adoptó y creó mediante la Ley 269 de noviembre del mencionado año el Redam. Su función es llevar un listado de todas aquellas personas que adeuden total o parcialmente las cuotas por las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos, según sea el caso, y que contempla las restricciones financieras excepto en el caso de quien esté buscando trabajo, para los deudores que estén inscritos allí.

Así mismo Uruguay implementó este mecanismo por medio de la Ley 17.957 de 2006 y de la Ley 18.244 de 2007, de forma tal que en el Redam se registran los padres o madres que han incumplido con la asistencia alimentaria para con hijas e hijos, y dicho registro es de obligatoria consulta por parte de las entidades financieras y las emisoras de tarjetas de crédito, antes del otorgamiento o renovación de créditos, apertura de cuentas bancarias, emisión y renovación de tarjetas de crédito; al igual se impuso como requisito no tener reporte en el Redam para contratar con el Estado de Uruguay a nivel central o de los Gobiernos Departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

En el caso de Perú en el año 2007 se tramitó una iniciativa legislativa con la cual se creó el Redam, Ley 28970 del año en referencia, así, con este instrumento se ha podido tener información consolidada de las personas que incumplen con el pago de la manutención alimentaria, que para el caso del Perú debe adeudarse 3 cuotas por alimentos, consecutivas o alternadas y tramitarse a través “... de sentencias consentidas o ejecutoria-

das, o en acuerdos conciliatorios en calidad de cosa juzgada...”⁶. Por lo tanto con este registro se remite información “...a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mensualmente, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgos de dichas instituciones...”⁷, pero esta información no solo es enviada a instituciones públicas sino también se remite la información a las centrales de riesgo privadas.

Y así como en el caso de Buenos Aires y Uruguay, en el Perú las sanciones del Redam van más allá de manejo crediticio, pues quienes estén reportados, por ejemplo, tampoco podrán formar parte de ninguna selección deportiva o científica. Así mismo los reportes del Redam son enviados al Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo, y con estos registros desde el Ministerio se remite la información a los juzgados para que se proceda con el proceso legal que permita el cumplimiento de la obligación para con hijas e hijos.

En este contexto en México D.F. en el año 2011, también se adoptó este mecanismo con la finalidad de proteger los derechos de menores y adolescentes, y hacer pública la información de los padres o madres que deben pensiones alimenticias. En el Redam se inscriben las personas que hayan dejado de cumplir por más de 90 días sus obligaciones alimentarias ordenadas por los jueces o establecidas por convenios judiciales. Las sanciones impuestas van desde condenas en prisión de tres hasta cinco años, de 100 a 400 días de multa, suspensión o pérdida de los derechos de familia, y pago como reparación del daño de las cantidades no suministradas oportunamente y el reporte ante las sociedades de información crediticia.

Estas experiencias de la implementación del Redam se pueden considerar el punto de partida para obtener una herramienta importante en la lucha contra el incumplimiento del pago de alimentos, la finalidad que se persigue con este tipo de normas sancionatorias es que ante el incumplimiento alimentario se coaccione a los deudores para que cumplan con su obligación.

Tal y como se observa en Estados Unidos, en Buenos Aires, Uruguay, Perú y México D.F., también se establecen medidas para coaccionar el pago por parte de quienes son deudores, como que: las instituciones y organismos públicos oficiales, del nivel central o descentralizado o federal, no den curso a operaciones bancarias como la obtención de créditos, tarjetas de crédito o apertura de cuenta corriente entre otras; que no se expida la licencia de conducción; no se otorguen permisos para la apertura de establecimientos comerciales o industriales, ni concesiones; y la prohibición para participar en procesos licitatorios estatales, provinciales o municipales.

Si bien esta medida no es totalmente efectiva para coaccionar el pago por quienes tienen bajos

⁴ Ibid.

⁵ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA [En línea] <http://foros.uexternado.edu.co/red/wp-content/uploads/2012/03/JAG.-El-Derecho-a-la-alimentaci%C3%B3n2.pdf> p. 23. (Citado junio 18 de 2012).

⁶ Contenido en “<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/redam/index.asp?opcion=presentacion>”.

⁷ Ibid.

ingresos, fue acogida en varias provincias argentinas porque sí constituye una posibilidad de presión real para quienes teniendo capacidad económica se sustraen de su obligación. Este modelo es el que se pretende aplicar mediante este proyecto de ley, teniendo en cuenta las particularidades de nuestra contexto nacional, manteniendo las plenas garantías para salvaguardar el buen nombre de quienes estén allí registrados.

Por otra parte la obligación alimentaria involucra en el ejercicio de su cumplimiento, la asignación histórico-cultural de responsabilidades de cuidado en cabeza de la madre, eso determina que en la práctica social exista una desigualdad en el ejercicio de la maternidad y la paternidad, en detrimento de las mujeres, sus hijas e hijos, ya que la paternidad responsable está sujeta a condiciones concretas y diversas, como por ejemplo, las dadas por el mantenimiento de la unidad familiar. Lo anterior evidencia los factores por los cuales Colombia representa uno de los mayores índices en materia de violencia económica asociada a la inasistencia alimentaria en la región, y los instrumentos legales existentes para hacer exigible la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, son insuficientes, ya sea porque no son aplicados, o porque no son efectivos.

La Fiscalía General de la Nación en su informe “Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2009-2010” indicó que para el periodo comprendido entre agosto de 2009 y mayo de 2010 se presentaron 68.546 casos por el delito de inasistencia alimentaria⁸, así mismo el Ministerio del Interior y Justicia presentó en el marco del proyecto “Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” en el Capítulo VII “Medición del Sistema Penal Acusatorio”, que entre enero de 2005 y mayo de 2008 del 62% de los delitos que se agruparon en cuatro tipos delictuales⁹, la inasistencia alimentaria representó el 11.7%¹⁰, respecto a un total de 1.408.101 que constituyen el número de casos ingresados como noticia al Sistema Penal Acusatorio durante el periodo en referencia.

A esto se le suma a que en promedio un proceso civil de alimentos tiene una duración de un año¹¹, requisito fundamental para un proceso judicial que se hace por medio de un proceso verbal sumario, relativamente más corto que otros procesos, pero que tampoco presenta cifras alentadoras, por ejemplo las entradas por inasistencia alimentaria equivalen

a un 9% de todas las entradas al sistema penal acusatorio y a pesar de que las salidas y las actuaciones corresponden a un 17 y 11% respectivamente, las condenas por inasistencia sólo representan el 1% de todas las condenas proferidas para el sistema penal acusatorio, para el periodo 2005 y 2010¹².

Y no es sólo el alto número de casos que se indican sobre este delito y la violencia económica ejercida, o la impunidad que representa, sino también es el difícil acceso a la justicia, es decir “*la posibilidad de toda persona (independientemente de su condición económica, de género, física, social, étnica, de su opinión religiosa, política o filosófica o de cualquier otra índole) de contar con las instancias necesarias, competentes, independientes e imparciales para dar a conocer los hechos bajo los cuales sus derechos se encuentran en peligro de ser vulnerados o lo han sido; una participación informada y asesorada en todo el proceso; un régimen probatorio que no traslade la carga de la prueba a la víctima y carezca de prejuicios por parte de los operadores y las operadoras de justicia; una respuesta sobre su caso en un plazo razonable; una reparación efectiva por todos los daños físicos, psicológicos y sexuales sufridos así como los materiales y la garantía de ejecución y seguimiento de la decisión pronunciada, además de contar con la posibilidad de que en caso de estar en desacuerdo con la respuesta judicial obtenida, el proceso y la decisión sean revisadas por una instancia superior*”¹³.

Análisis y trabajos como el del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -El delito de la inasistencia alimentaria; Diagnóstico acerca de su conveniencia- (citada anteriormente), registra que: “*Como señalan Santa y La Rato (2011), las mujeres se enfrentan con frecuencia con obstáculos para el acceso a la justicia en tres momentos distintos. Para el caso de la IA (Inasistencia Alimentaria) las mujeres enfrentan obstáculos para cada uno de ellos. En primer lugar, encuentran barreras para tomar la decisión de acudir al sistema de justicia debido a que consideran alguna de las siguientes razones:*

a) Que el problema de inasistencia alimentaria es de tipo únicamente doméstico, y que en consecuencia ellas deben procurar solucionarlo; por lo tanto, no ven como necesario acudir al sistema de justicia;

b) Muchas mujeres se cansan de la ineficacia que perciben en las soluciones que el sistema de justicia ofrece a los casos de IA -tanto los que las afectan a sus propios hijos como los que afectan a otras personas conocidas-; como resultado deciden no desgastarse en un proceso judicial en el cual creen que no tendrán resultados satisfactorios;

c) En los casos en los que la IA está relacionada además con una problemática más compleja de

⁸ FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. [En línea]. <<http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuentas/audienciapublica2010.pdf>>. 23).> (Citado 12 de mayo de 2012).

⁹ Los cuatro tipos delictuales son: hurto (25%), lesiones personales (18.7%), la inasistencia alimentaria (11.7%) y la violencia intrafamiliar (6.6%).

¹⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. [En línea]. <www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo4362DocumentNo2463.PDF> (Citado 12 de mayo de 2012).

¹¹ BERNAL, Carolina, LA ROTA, Miguel. “El delito de la inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia”. DEJUSTICIA - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, USAID. Febrero de 2012. p. 16.

¹² Ibid. P. 53.

¹³ CORPORACIÓN HUMANAS. (2008: Bogotá). La situación de las mujeres víctimas de violencia de género en el Sistema Penal Acusatorio. En: ESTADO DEL ARTE ESFUERZOS PARA APOYAR EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA. (2009: Bogotá). Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. 2009 p12.

violencia intrafamiliar, las mujeres tienden a no denunciar penalmente el incumplimiento de la obligación alimentaria por temor a que se tome represalias contra ellas;

d) Principalmente en los casos de mujeres de más escasos recursos el desconocimiento de las vías legales es un obstáculo frecuente para el acceso a la justicia”¹⁴.

Es importante destacar que el Ministerio Público también se ha pronunciado a través de la Procuraduría General de la Nación, que ha dispuesto recomendaciones específicas respecto al incumplimiento de las obligaciones alimentarias como un tipo específico de violencia económica. Este desarrollo contenido en la Directiva 09 de 2006, señala los aspectos críticos que afectan el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, identificando factores de discriminación tales como las violencias económicas al interior de la familia; allí se evidencia de forma expresa las dimensiones que adquiere esta forma de violencia asociada a la distribución inequitativa de los roles en la crianza, cuidado y manutención de las niñas, niños y adolescentes, al reconocer que: *“Dentro de las violencias económicas al interior de la familia, se incluyen los procesos de alimentos, los ejecutivos de alimentos, la inasistencia alimentaria y las investigaciones de paternidad, las cuales reflejan las inequidades de poder desde lo económico. Frente a este tipo de violencia, no se aprecian por parte de las instancias competentes, acciones ni medidas dirigidas a intervenir estas prácticas, a promover la paternidad responsable, ni a revisar la efectividad de los mecanismos establecidos para la reclamación de estos derechos”*.

Frente a lo anterior también se indica por parte del Ministerio Público que: *“consciente que la garantía de los Derechos Humanos se refleja en el desarrollo humano del país y que la potenciación de la mujer resulta indispensable en la lucha por la igualdad, contra la pobreza y por el desarrollo, es preciso que el Estado en su conjunto tome las medidas necesarias y aplique políticas que garanticen la igualdad, el bienestar y la dignidad de todas las personas, especialmente de las mujeres y las niñas”*.

Por lo tanto las medidas pasan por reconocer la necesidad de brindar escenarios más efectivos para garantizar la aplicabilidad de los instrumentos normativos internacionales que de forma específica consideran la conjunción de derechos tanto de las niñas, niños y adolescentes, como de las mujeres en las vulneraciones relativas al ejercicio de los roles de cuidado de hijas e hijos propendiendo por establecer condiciones de igualdad y no discriminación.

III. Justificación del proyecto

¹⁴ BERNAL, Carolina, LA ROTA, Miguel. “El delito de la inasistencia alimentaria: diagnóstico acerca de su conveniencia”. DEJUSTICIA - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. USAID. Febrero de 2012. p. 60 (subrayado en paréntesis no hace parte del texto original).

En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos, y aquellas establecidas para sancionar su incumplimiento:

i) Sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil;

ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y adolescencia; y finalmente,

iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

Así mismo, los conflictos asociados al incumplimiento o inasistencia alimentaria pueden tramitarse a través de una vía penal, y dos vías administrativas. Es la Fiscalía la institución responsable de activar el proceso penal con la denuncia del(a) alimentante, su representante cuando es menor de edad, o de un ciudadano. *Las otras dos vías se establecen a través del “proceso civil ejecutivo y la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)”¹⁵.*

Pese a la existencia de estos mecanismos, es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtir ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representativo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se comparen realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por DEJUSTICIA, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 75.

de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

“Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (...). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”¹⁶.

El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que “los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados”. Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionados con la temática, se evidencia que “en cuanto a las salidas, los casos por IA representan un porcentaje de casos mayor al de las entradas. Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos”¹⁷.

Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53% con la conciliación, más aún cuando del total de condenas, las de inasistencia alimentaria representan el 1%¹⁸, tal y como se indicó anteriormente.

Finalmente, se logra establecer que, “la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no habían finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)”¹⁹.

Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres

y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado.

Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) “*los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia*” y (ii) “*la capacidad económica o ubicación del alimentante*”. Estos dos factores hacen que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento, y por tanto, el incumplimiento de la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; lo que permite establecer que “*la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos*”²⁰ implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los(as) alimentantes que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia –tanto en lo penal como en lo civil–²¹, y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales.

IV. Fundamento constitucional y legal

El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos.

Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3° que “en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño”; además se-

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 75.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 32.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 35.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.* Pág. 77.

²¹ *Ibíd.* Pág. 84.

ñala que “(...) los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”²².

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989, establece en su artículo 1° que se “tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte” y que adicionalmente, “se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”.

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): “(...) viii) *Revisar y examinarlas políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores(...)*”²³.

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del Bloque de Constitucionalidad el Estado Colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”. Este reconocimiento es de-

terminante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el artículo 2°: “*Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado*”. Asimismo se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, artículo 3°: “(...) d) *Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer*”.

Igualmente la Constitución Política de Colombia ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Así mismo, el Derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

²² Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los Derechos del Niño, artículo 3° 20 de noviembre de 1989.

²³ Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de México. 2004. Ciudad de México D.F.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor esté en mora.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, reconocen el carácter de igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprenden las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos.

Por otro lado, la jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, *así como la necesidad concreta del alimentario*. (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“(…)la obligación alimentaria no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear”. (Sentencia C-011 de 2002 M. P. Álvaro Tafur Galvis).

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que “[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles, Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (...) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiado y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”²⁴.

El Código Penal establece que se debe entender por inasistencia alimentaria:

“Artículo 233 (...)El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera per-

manente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y también define que: “La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos que:

“(…) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo”.

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: “Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”.


Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República


GALÁN

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal y Juan Manuel Galán. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional

²⁴ Ibíd. Pág. 12.

y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,
Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 51 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 51 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:

Parágrafo. Tendrá derecho a recibir el auxilio funerario de que trata el presente artículo la persona que demuestre haber sufragado los gastos de entierro del cónyuge, compañera o compañero permanente del pensionado siempre y cuando este último tenga la calidad de beneficiario de la pensión de sustitución o de sobrevivencia.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Efraín Cepeda Sarabia,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En primera medida, quisiera resaltar que la presente iniciativa legislativa ya hizo trámite en el Senado de la República durante la legislatura 2009-2010, y en su momento fue radicada por el honorable Senador Darío Angarita a quien le reconocemos su autoría.

Ahora bien, y en virtud de la importancia del tema, me permito someter nuevamente a consideración del Congreso de la República, el presente proyecto de ley, con base en las consideraciones que serán expuestas a lo largo del presente escrito, tomadas de la iniciativa mencionada.

El artículo 51 de la Ley 100 de 1993 establece que la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que este auxilio pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.

Nuestra legislación ha consagrado el derecho a la sustitución pensional como una forma de proteger a la familia del pensionado al momento de su fallecimiento, de tal manera que no quede desprotegido su grupo familiar en especial el cónyuge supérsti-

te, compañera o compañero permanente. El monto mensual de la pensión de sobrevivencia por muerte del pensionado es igual al 100% de la pensión que aquel disfrutaba (artículo 48 Ley 100 de 1993).

De otra parte, la Ley 33 de 1973 transformó en vitalicias las pensiones de las viudas y a su vez consagró que ellas tendrían los mismos derechos y beneficios del pensionado fallecido. Con el transcurso del tiempo esta norma ha tenido variaciones y modificaciones legales pero se ha conservado el elemento fundamental de la Sustitución Vitalicia y se ha ampliado el espectro de beneficiarios; sin embargo, también se ha conservado el espíritu del legislador en el sentido de brindarle especial protección al cónyuge, compañera o compañero permanente del pensionado fallecido, a fin de que se les transmita el derecho de manera integral, esto es, no solo el 100% de su valor económico sino también todos los demás derechos, prerrogativas y beneficios.

En un posterior desarrollo legislativo, el artículo 12 de la Ley 797 de 2003 estableció quiénes tienen derecho a la pensión de sobrevivientes y el artículo 13 estableció quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, así:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a). Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a) en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando

haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente.

Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar, por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993.

A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este, y a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de este.

Posterior a la Ley 100 de 1993, el artículo 18 Decreto Reglamentario 1889 de 1994, para efectos de aplicación de los artículos 51 y 86 de la Ley 100 estableció que: *se entiende por afiliado y pensionado la persona en favor de quien se hicieron las cotizaciones que originaron el derecho a la pensión*. Esta disposición reglamentaria ha dado lugar a que se excluya y se niegue el auxilio funerario al cónyuge, compañera o compañero permanente sustitutos, es decir, que reciben la pensión de sobrevivencia, cuando ellos fallecen.

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones fundamentales al marco institucional en Colombia, basado en el reconocimiento de un Estado Social de Derecho que se concretizaron en el mandato expreso a la garantía de los derechos fundamentales mínimos para quienes conforman el núcleo familiar del cotizante o pensionado otorgándoles un amparo a sus beneficiarios como es el reconocimiento de los gastos funerarios después de fallecido no solo el pensionado, sino también el cónyuge, compañera o compañero que lo ha sucedido en la pensión, para minimizar el impacto de los gastos bastante onerosos en que se incurre, con mayor razón, considerando que el 73% de las pensiones en Colombia equivalen a un salario mínimo mensual.

El Constituyente colombiano atribuyó al legislador amplias facultades encaminadas al desarrollo del derecho a la seguridad social, dentro de las cuales están las de señalar la forma y condiciones en que las personas tendrán acceso al goce y disfrute de la pensión legal, como por ejemplo: la edad, los requisitos que se exigen para acceder a ella y la posibilidad de su modificación hacia el futuro y entre ellos al derecho de las personas más cercanas de acceder al auxilio funerario para cubrir los gastos de entierro del cotizante o pensionado. Entonces nada se opone a que el Congreso regule o adicione este amparo también para las personas que los sustituyen en forma vitalicia, es decir; que también cuenta con

este derecho el cónyuge o la compañera permanente o supérstite sin importar su participación cuando haya sociedad conyugal no disuelta o convivencia simultánea.

Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar, por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, padres y los hermanos inválidos, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la Carta Magna le ha señalado y que comportan un margen de discrecionalidad que le permiten aprobar las modificaciones teniendo en cuenta las necesidades y conveniencias sociales y económicas, indispensables para garantizar este derecho de elemental justicia.

El propósito esencial señores Senadores de este proyecto es la de adicionar a partir de la fecha de su expedición de la presente ley este derecho que ampararía a los beneficiarios del sustituto (a) de la pensión de sobrevivientes.

El Congreso está facultado entonces para reformar las leyes existentes, adecuándolas a los cambios políticos, sociales y económicos, modificando los requisitos necesarios para el otorgamiento y disfrute hacia futuro de la respectiva prestación social. Las modificaciones establecidas en los artículos acusados no infringen la Constitución, pues de aceptarse la interpretación de los actores, implicaría perpetuar indefinidamente los requisitos para adquirir una prestación conduciendo a establecer unas circunstancias inmodificables, con lo cual se limitaría la competencia del legislador.

Por su parte, el legislador ha dispuesto que el Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

En este contexto, la pensión de sobrevivientes se ha constituido entonces en uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionada. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia. Al respecto la honorable Corte constitucional ha venido señalando que el propósito perseguido por la ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Sentencia C-1176-01, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Corte Constitucional. Sentencia C-002-99, M. P. Antonio Barrera Carbo-

nell. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades. Corte Constitucional. Sentencia C-080-99.

Por lo cual una vez se reciba no puede hacerse abstracción del sentido mismo y finalidad de la institución de la pensión de sobrevivientes que busca precisamente impedir que quien haya convivido permanente, responsable y efectivamente, y prestado apoyo afectivo a su pareja al momento de su muerte, también tenga este beneficio de amparo para que sus seres más cercanos puedan beneficiarse de este amparo del auxilio funerario, para que no se vean únicamente abocados a soportar aisladamente las cargas, tanto materiales como espirituales, que supone la desaparición de quien en ese momento cuenta con la condición de pensionado sobreviviente o como se le denomine sin importar su ámbito de configuración, es decir; si la pensión de sobrevivientes fue reconocida en el régimen solidario de prima media con prestación definida o en el de ahorro individual con solidaridad.

Cordialmente,

Efraín Cepeda Sarabia,
Senador de la República.

Bibliografía

- Proyecto de ley número 110 de 2009 Senado de la República. Autoría: Darío Angarita, *Gaceta del Congreso* número 777 de 2009.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

(Artículo 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de octubre del año 2013 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 129 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Efraín Cepeda Sarabia*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 129 de 2013 Senado**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 51 de la Ley 100 de 1993, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2013 SENADO

por la cual se fomenta el hábito de la lectura y la escritura en los Programas de Educación, Preescolar, Básica y Media, mediante la incorporación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley tiene por objeto la promoción y fomento de la lectura y la escritura, a través de la incorporación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura en los Programas de Educación Preescolar, Básica y Media en todas las instituciones educativas oficiales y privadas del país, para que haga parte del diseño curricular del Proyecto Educativo Institucional e incida en la conformación de comunidades lectoras y escritoras, con el fin de garantizar a los niños, niñas, jóvenes, el derecho de acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional y universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo humano.

Artículo 2°. *Definición.* La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, es un proyecto pedagógico que hace parte de las estrategias incorporadas al Proyecto Educativo Institucional (PEI), orientado a estimular el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas en los niños, niñas y jóvenes y a promover el hábito lector y escritor, el gusto, el manejo y la comprensión de los libros en los educandos, docentes y padres de familia, como actores fundamentales de la comunidad educativa.

Artículo 3°. *Implementación.* La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura será desarrollada en un tiempo y espacio variables de la jornada escolar, con una duración mínima diaria de veinte (20) minutos y máximo de cuarenta y cinco (45) minutos que involucra a los docentes de todas las áreas del Plan Curricular del Proyecto Educativo Institucional, quienes también practicarán la lectura en ese espacio.

Parágrafo 1°. La participación en la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura se estimulará a través de la promoción de concursos, de reconocimientos académicos, de la institucionalización de espacios dialógicos, lúdicos, artísticos y culturales y la profundización de los saberes individuales y colectivos adquiridos por los estudiantes, educadores y padres de familia comprometidos con el proceso educativo de la escuela.

Parágrafo 2°. Para garantizar la participación en la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura se creará en cada aula de clase un bibliobanco y en la biblioteca de cada institución educativa se pondrá a disposición de estudiantes y educadores una selección de materiales educativos que faciliten el acceso a libros y/o documentos impresos, digitales o audiovisuales sobre diversos temas, dirigidos a promover el hábito lector y escritor.

Parágrafo 3°. Con los avances que el estudiante logre en la formación de su hábito lector y/o escritor se elaborará un fichero sobre el cual el docente respectivo llevará un registro de control de fichas, que luego de su sistematización hará parte de la evaluación institucional del respectivo período escolar.

Parágrafo 4°. La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura deberá ser una actividad alegre, dinámica, con música, con libertad de selección del material a leer y de carácter constante.

Artículo 4°. *Población escolar con talentos excepcionales.* Para aquellos estudiantes calificados científicamente como de alto rendimiento, talentosos y/o superdotados, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), establecerá un listado de obras científicas, informativas y literarias acordes con su nivel de desarrollo mental, para fortalecer y potenciar sus capacidades excepcionales, entregando dichas obras a las instituciones educativas donde cursen sus estudios.

Artículo 5°. *Población escolar en situación de discapacidad.* Para los estudiantes que presenten algún nivel de discapacidad funcional, mental o biológica, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) dotará a las instituciones educativas donde se encuentren inscritos, de materiales de lectura especializados que permitan la aplicación de metodologías adecuadas a su condición para estimular mediante la lectura y la escritura su zona de desarrollo próximo, cuyos progresos deberán ser medidos periódicamente.

Artículo 6°. *Creación de un Banco de Experiencias Exitosas.* A partir de la vigencia de la presente ley, las Secretarías de Educación Departamental enviarán al Ministerio de Educación Nacional, los reportes de evaluación anual sobre los avances del servicio educativo a nivel territorial, en los que se incluirá el componente del hábito lector y escritor, con estadísticas sobre el número anual de libros leídos por estudiantes y docentes con el fin de crear un Banco Nacional de Experiencias Exitosas, que permitan al gobierno nacional realizar los estudios sobre indicadores de calidad del Sistema Educativo Colombiano y determinar los ajustes a

las políticas públicas tendientes a su mejoramiento cualitativo y cuantitativo y fijar estímulos a docentes y estudiantes.

Artículo 7°. *Actualización del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Cultura actualizará los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, a fin de que el Departamento Nacional de Planeación realice los ajustes pertinentes al Documento Conpes 3222 del 21 de abril de 2003, en concordancia con los parámetros establecidos en la presente ley.

Artículo 8°. *Prevalencia de la diversidad étnica y cultural de la Nación.* En la adopción del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional y Cultura darán prevalencia a la diversidad étnica y cultural de la Nación, con el fin de fortalecer las competencias en lectura y escritura de los niños, niñas y jóvenes de los grupos étnicos, en sus lenguas y dialectos, adaptando los materiales de narrativa, ciencia y tecnología.

Parágrafo. El Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas contemplará la publicación, promoción y difusión de libros y/o documentos impresos, digitales o audiovisuales en las lenguas y dialectos de los grupos étnicos existentes en el país, para estimular su hábito lector y escritor, en concordancia con su diversidad étnica y cultural, su lengua, sus tradiciones y costumbres ancestrales.

Artículo 9°. *Meta lectora y escritora.* Dentro del año siguiente a la implementación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, las instituciones educativas deberán avanzar en la meta de consumo mínimo de un libro mensual por cada estudiante, para un total de diez obras por año escolar, cuyos resultados harán parte de la evaluación institucional y del otorgamiento de estímulos.

Parágrafo. En el diseño y/o ajuste del Plan Nacional de Lectura y Escritura se incluirá como estrategia para su consolidación, un programa de formación para docentes, gestores culturales y otros agentes educativos que ejerzan la labor de ejecutores, mediadores o animadores de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura en el espacio de la escuela y fuera de ella.

Artículo 10. *Apoyo institucional.* Para garantizar la implementación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, los Ministerios de Educación y Cultura, a través del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, fortalecerán la alianza escuela-biblioteca, dotando de material bibliográfico las bibliotecas escolares, adecuando la infraestructura locativa de las mismas, previa justificación de la meta contenida en el Proyecto Educativo Institucional del respectivo año escolar.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional editará una guía impresa del programa de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura con su marco teórico y la orientación sobre el diseño de las estrategias pedagógicas a incorporar en el Proyecto Educativo Institucional, cuyo contenido será incorporado en los programas de capacitación de los docentes en todo el país.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Cultura, de conformidad con sus competencias, gestionarán ante las empresas editoriales la dotación de las bibliotecas escolares, la adecuación de la estructura locativa de las mismas y la entrega de estímulos a los proyectos educativos institucionales con mayores y mejores resultados.

Artículo 11. *Difusión de libros y autores colombianos*. A partir de la expedición del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional, Cultura, Comercio y Relaciones Exteriores, promoverán la difusión, la oferta editorial y la presencia de la producción literaria de autores colombianos en ferias, festivales y exposiciones tanto a nivel nacional como internacional, así como los resultados de esta experiencia pedagógica.

Parágrafo. Para tal efecto, los Ministerios de Educación Nacional y Cultura, de conformidad con sus competencias y con los recursos asignados en el Plan de Inversiones Públicas contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, contribuirán a la financiación de proyectos editoriales de carácter pedagógico, de realización de talleres de lectura y escritura y de otras actividades que estimulen la formación del hábito lector y escritor en niños, niñas y jóvenes y el fomento del gusto por el libro y la lectura en el país.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Senadora de la República elegida por el PDA.
Bogotá, D. C., octubre de 2013

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Justificación

“Leer mejora las competencias del país. Que todo el mundo tenga acceso al conocimiento es un factor de equidad significativo”.

Mariana Garcés Córdoba

*Ministra de Cultura de Colombia (2011)*¹.

La lectura es un instrumento que permite a las sociedades generar una actitud crítica, reflexiva y responsable frente a la información y los sucesos que orientan las decisiones y comportamientos de la comunidad, en razón de lo cual, promover el desarrollo de una cultura lectora, contribuye al desarrollo humano, a la consolidación de espacios de participación social y al ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las y los ciudadanos.

La simple práctica esporádica de la lectura y la escritura no crea un verdadero alfabetismo, por cuanto este solo se logra con el ejercicio continuo y afectivo por el leer y el escribir, para lo cual es necesario que estas prácticas se incorporen a los hábitos de las personas.

En Colombia, con la puesta en marcha del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, se acogen las recomendaciones de la *“Declaración mundial sobre*

educación para todos” que reconoce la lectura y la escritura, junto con la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas, como herramientas esenciales para el pleno desarrollo humano.

No podemos olvidar que Colombia registra en el contexto latinoamericano y mundial, los más bajos índices de lectura, los que se reflejan en los exiguos niveles de consumo de libros y de utilización de las bibliotecas, muy por debajo de países con similares grados de desarrollo, no obstante las acciones emprendidas por las autoridades de la cultura y la educación para superar esta problemática.

Según Fundalectura, de un total de 13.023.964 de personas en edad de trabajar, más del 30% no lee y entre los factores que explican los bajos niveles de lectura en Colombia, se destacan los problemas asociados con la calidad del sistema educativo, las altas tasas de pobreza y de falta de oportunidades para acceder a la educación, lo que da lugar a la deserción escolar y a que en la mayoría de los hogares no se le dé importancia a esta actividad.

Según algunos estudios, más del 70% de los niños y jóvenes colombianos vinculados al sistema educativo están solo en el nivel de lectura literal; responden a preguntas cuya respuesta está explícita en el texto, pero tienen dificultad para establecer relaciones entre distintas ideas, por cuanto no están habilitados para una comprensión global de un texto (lectura inferencial) y, mucho menos, para realizar una lectura crítica y asumir una postura argumentada frente al mismo.

Es preciso reconocer en este punto, que el problema de la lectura es también un problema del mercado editorial. Los canales de distribución y comercialización de buenos libros, revelan niveles de crecimiento muy bajos. Además, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, existe insuficiencia de servicios de bibliotecas públicas, especialmente en las regiones más pobres y con menor capacidad de acceder al conocimiento, razón por la cual, para que Colombia se convierta en un país de lectores, es necesario que se establezcan procesos continuos de afectividad por los libros, de evaluación y seguimiento al hábito lector y escritor de los niños, jóvenes y adultos, que permitan la puesta en marcha de nuevas iniciativas y estrategias, acordes con las necesidades cambiantes de la sociedad.

De ahí que sea necesario, a través del sistema educativo, consolidar esfuerzos que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa, incorporando nuevas metodologías que promuevan el hábito y la comprensión lectora, así como también la expresión escrita con coherencia y cohesión, mediante estímulos y reconocimientos en eventos académicos y ferias de libros a aquellos estudiantes, docentes e instituciones que adelanten programas de fomento y afecto por la lectura. Para ello igualmente el gobierno nacional deberá incentivar la participación del sector editorial, en la producción de colecciones bibliográficas de circulación masiva y a bajos precios.

2. Antecedentes

Colombia ocupa el puesto 51 entre 57 países dentro de las competencias de lectura halladas en el

¹ 24 Feria Internacional del Libro de Bogotá, mayo de 2011.

Estudio PISA² 2009; el lugar 53 en las pruebas de ciencias y el lugar 54 en las pruebas de matemáticas. Este estudio se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes, a partir de unos exámenes mundiales que se realizan cada tres años y que tienen como fin la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE³ que inició el proyecto PISA en 1997, con el propósito de ofrecer la evolución de los resultados de los sistemas educativos, medidos a través de la valoración del rendimiento de los alumnos de 15 años en competencias consideradas clave, como son la lectura, la matemática y la científica. De igual forma se reporta que hace tres años en el mismo examen y con pruebas similares, el país se encuentra en el grupo de las naciones de peor desempeño.

El análisis detallado de la información revela una seria falla estructural que viene de tiempo atrás, ocasionada por las enormes desigualdades de la sociedad colombiana, que se extienden a toda América Latina. Los puntajes replican el comportamiento de la distribución del ingreso, en que la mayoría de los estudiantes está por debajo del promedio y del puntaje mínimo, lo que nos permite concluir que las disparidades en los rendimientos escolares son la consecuencia de las desigualdades de la sociedad.

Según algunas encuestas sobre lectura en Colombia, a 2008, sólo el 40.7% de la población en edad laboral decía ser lector habitual, pero sólo de textos relacionados con su profesión o con el estudio; la falta de costumbre, disponer de poco tiempo y el difícil y costoso acceso a los libros, son algunas de las razones para no leer.

De acuerdo con lo manifestado por la ministra de Educación María Fernanda Campo, la falta de lectura por parte de los estudiantes afecta el nivel académico: *“En lenguaje les va mejor que en ciencias. Son capaces de leer textos sencillos, pero no los profundos, ni analizarlos. Es indispensable que el hábito de la lectura comience en la primera infancia”*.

Lo anterior evidencia el fracaso del diagnóstico y las políticas seguidas en el sector educativo⁴ durante más de una década. Los buenos oficios para elevar los años de educación y cobertura no han tenido los resultados previstos, razón por la cual el porcentaje de estudiantes con puntajes inferiores a los mínimos no han variado significativamente en los últimos quince años, lo que indica que los gobiernos no han entendido esta realidad, por cuanto sus prioridades se concentran en mejorar las instala-

ciones físicas y resolver los problemas de los maestros, lo que no permite la corrección de las estructuras del sistema educativo.

En el estudio PISA, los países se comprometen a dar cuenta del desarrollo de los sistemas educativos mediante la medición del rendimiento de los alumnos de forma regular y dentro de un marco común acordado internacionalmente. La evaluación internacional comparada permite enriquecer los análisis nacionales y ofrece una referencia y un contexto más amplio para interpretar el rendimiento académico del país, analiza los logros y progresos en equidad y excelencia de los sistemas educativos, proporciona datos que permiten respaldar el establecimiento de objetivos y metas educativas, la definición de políticas y la adopción de medidas de reforma e impulso educativo.

El estudio PISA 2009 abarca las áreas de lectura, matemáticas y ciencias, atendiendo no sólo a los alumnos que pueden reproducir conocimientos de una determinada materia, sino también a si son capaces de hacer una extrapolación de lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos a situaciones nuevas. Se presta especial atención al dominio de procesos, a la comprensión de conceptos y a la capacidad para desenvolverse en diferentes situaciones dentro de cada área.

Se trata de valorar hasta qué punto los alumnos son capaces de usar los conocimientos y destrezas que han aprendido y practicado en la escuela, cuando se ven ante situaciones en los que esos conocimientos pueden resultar relevantes, que los habiliten para aplicar lo que aprendieron en la escuela a lo largo de su vida. Se valora también la influencia en el rendimiento de los alumnos según el género, el país de procedencia, la situación de las familias y las posibles dificultades de aprendizaje.

Además el estudio PISA establece la relación entre los resultados y distintos factores asociados, como son los contextos sociales, económicos y culturales, así como las circunstancias individuales y colectivas de los alumnos y de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

La competencia lectora PISA la define como: *“la capacidad de comprender, utilizar, reflexionar e interesarse por los textos escritos para alcanzar los propios objetivos, desarrollar el conocimiento y potencial personales, y participar en la sociedad”*; de donde el interés por la lectura implica la motivación para leer y engloba un conjunto de características afectivas y de conducta en las que se incluye el interés por la lectura y el placer de leer, una sensación de control sobre lo que se lee, la implicación en la dimensión social de la lectura y una capacidad de utilizar la lectura para alcanzar los propios objetivos en la vida.

Los resultados del estudio PISA 2009, presentados el 7 de diciembre por la OCDE en París, enviaron un mensaje de urgencia a Colombia. Aunque la prueba mostró una moderada mejora en el desempeño de las competencias de los estudiantes en ciencias y matemáticas y de 28 puntos en lectura (énfasis de la evaluación); este aumento no es su-

² Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

³ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette, en la ciudad de París, Francia. La OCDE se ha constituido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente.

⁴ SARMIENTO, Eduardo. *“El atraso de la educación”*, Bogotá, Colombia, 2010.

ficiente para garantizar las metas que el país se ha propuesto en materia de competitividad y equidad, ni tiene la velocidad requerida para alcanzar estándares de calidad internacional en educación.

Si se mantiene este ritmo de crecimiento, sólo en ocho años lograríamos el nivel actual de los países de la OCDE y se necesitaría casi el doble de tiempo para alcanzar a Shanghái hoy, una de las economías más poderosas del mundo y el primero de los 65 participantes en la evaluación.

3. Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas (Documento Conpes 3222 de abril de 2003)

Según está contenido en el texto del PNLB, su objetivo fundamental es promover la lectura mejorando el acceso y estimulando el interés de la población colombiana hacia los libros y demás medios de difusión del conocimiento. El dominio de la lectura es una herramienta esencial en el mundo moderno. El desarrollo de una sociedad basada en el conocimiento supone que la mayoría de la población tenga un nivel avanzado de lectura, razón por la cual las acciones para superar esta problemática, han resultado insuficientes, fundamentalmente por la inexistencia de una política pública que las integre, no sólo con el propósito de mejorar su efectividad, sino también de lograr una mayor cobertura nacional, pues existen regiones del país ampliamente desatendidas⁵.

De acuerdo con Fundalectura, 6,3 millones de habitantes declaran que entre sus lecturas se encuentran libros pero sólo 5,8 millones reportan haber leído al menos un libro en el último año⁶. En relación con el sector rural, las difíciles condiciones en términos de acceso a los canales de distribución de material bibliográfico y la inexistencia de información para determinar los hábitos lectores de la población allí localizada, permiten colegir que la situación es más crítica en este grupo poblacional.

CUADRO 1

Proporción de lectores según nivel de escolaridad en la PET*	
Sin escolaridad	3.1%
Primaria incompleta	23.3%
Primaria completa	26.6%
Secundaria incompleta	50.4%
Secundaria completa	44.2%
Superior hasta 4 años	71.4%
Superior 5 años o más	75.7%
No informa	18.3%
Promedio en toda la PET	45.1%

*PET (Población Económicamente Activa)⁷.

La mayoría de la población que deja de asistir al sistema educativo abandona la lectura de libros, lo que parece ser explicado, según los resultados de

recientes evaluaciones realizadas en el país, por la evidencia de un alto porcentaje de estudiantes que no desarrolla competencias lectoras superiores a la interpretación literal del texto⁸. Esto representa una gran limitación para el desarrollo de una cultura de lectura en nuestro país.

Un último aspecto que tiene efectos sobre los comportamientos lectores de los colombianos y la calidad de sus servicios bibliotecarios es el que tiene que ver con las acciones e iniciativas desarrolladas en materia de formación, promoción y fomento, especialmente aquellas que tienen como eje temático la biblioteca y la lectura de sus colecciones, así como los demás medios de información escrita. En este contexto se inscriben acciones tanto en el nivel de la educación formal como no formal.

4. Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura y Consumo del Libro

Una estrategia que desarrolla el PNLB es la realización de la encuesta nacional de hábitos de Lectura, Asistencia a Bibliotecas y Consumo del Libro en Colombia. La primera se desarrolló en el año 2000 y fue incluida en un módulo sobre hábitos de lectura y consumo de libros en la encuesta nacional de hogares del DANE, que contó con el apoyo del Ministerio de Cultura, Fundalectura, el Cerlalc y la Cámara Colombiana del Libro⁹, con cuyos resultados se busca consolidar un instrumento de medición del impacto social de las acciones desarrolladas en los diferentes ámbitos y niveles de intervención del PNLB, que además constituya una herramienta fundamental para la definición de políticas y la toma de decisiones públicas.

La información que se produzca a través de este proyecto, complementará aquella que se genera a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, que coordina el Ministerio de Educación. Se espera que esta estrategia sea apoyada desde el punto de vista técnico y metodológico por el DANE, así como por organizaciones privadas y del orden internacional, interesadas en el tema de lectura y bibliotecas.

5. Plan Nacional de Lectura y Escritura

El Plan Nacional de Lectura y Escritura lanzado por el gobierno nacional en el marco de la 24 Feria Internacional de Libro realizada en la ciudad de Bogotá en el mes de mayo del 2012, es una estrategia liderada por los Ministerios de Educación y Cultura para que los sectores público, privado, solidario y la sociedad civil del país, se unan en torno a un objetivo común: **lograr que los colombianos incorporen la lectura y la escritura a su vida cotidiana, lean y escriban más, lean y escriban mejor y lo disfruten.**

Los principales objetivos del Plan son:

⁵ Resultados de los Primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura, ASOLECTURA, Bogotá, 2002.

⁶ MELO, A. "Hábitos de Lectura y Uso de Bibliotecas en Colombia", FUNDALECTURA, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, DANE, CERLALC, Cámara Colombiana del Libro, Bogotá, 2001.

⁷ MELO, A. "Hábitos de Lectura y Uso de Bibliotecas en Colombia", Fundalectura, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Dane, Cerlalc, Cámara Colombiana del Libro, Bogotá, 2001.

⁸ Peña, L. "La Lectura en Contexto: Teorías, Experiencias y Propuestas de Lectura en Colombia. Un Marco de Referencia para el Estudio", Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2001.

⁹ Vale la pena subrayar la importancia que tuvo la primera Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura, Asistencia a Bibliotecas y Consumo del Libro en Colombia, en la elaboración del diagnóstico que se presenta en la primera parte de este documento.

- i) Lograr que los colombianos, con gusto, lean y escriban más y mejor;
- ii) Mejorar los niveles de lectura y escritura, es decir, mejorar los resultados de los diagnósticos, tanto a nivel nacional como internacional;
- iii) Estimular el interés por los libros y demás fuentes de información y conocimiento y,
- iv) Promover el acceso y el uso de libros y otros materiales de lectura y escritura, en los espacios educativos y culturales.

Este plan ha sido concebido en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, según el cual, el Ministerio de Cultura, dentro de sus objetivos estratégicos, está el de impulsar la lectura y la escritura y facilitar el acceso a la información y el conocimiento como elementos democráticos que promueven la formación de ciudadanos con espíritu crítico, para lo cual, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, ha abierto la Convocatoria: Plan Nacional de Lectura y Escritura “*Leer es mi cuento*” bajo las siguientes líneas de apoyo:

1. Fomento de la lectura en la primera infancia.
2. Fomento de la lectura.
3. Apoyo a la circulación de autores colombianos y su traducción.
4. Apoyo a la difusión del libro y la lectura en medios de comunicación.
5. Fomento del libro.
6. Fomento a la circulación internacional del libro y de la literatura colombiana.

El objetivo principal de esta convocatoria es financiar proyectos editoriales y de promoción de lectura que ayuden al fortalecimiento del libro, las bibliotecas públicas y la lectura de manera integral, atendiendo su diversidad, su relación con las comunidades y su capacidad de innovación y emprendimiento, de acuerdo con las necesidades de los diferentes eslabones de la cadena productiva. Se tendrán en cuenta criterios como el fomento a la bibliodiversidad, la capacidad de los proyectos para representar la variedad de las culturas nacionales y en general para representar el patrimonio cultural colombiano.

Según la Ministra de Educación Nacional, “*Todos los estudios demuestran que desarrollar competencias en lectura y escritura y hábitos de lectura, son fundamentales para cualquier persona. Si esto no sucede no logramos desarrollar de manera eficiente otras competencias para lograr desempeñarse en diferentes contextos*”.

El Plan Nacional de Lectura y Escritura busca desarrollar cinco componentes:

- El primero, tiene que ver con los materiales de lectura y escritura, que busca facilitar el acceso a los mismos (tanto digitales como impresos) a través de la dotación de bibliotecas escolares o aulas. La meta del Ministerio es que para el año 2014 estén dotadas con materiales de lectura y escritura, más de 6.900 establecimientos educativos del país con una colección semilla.

- El segundo componente es apoyar la gestión de estrategias de mejora en lectura y escritura en las escuelas.

- El tercero se refiere a la formación de mediadores de lectura y escritura, que tiene como fin formar a docentes y directivos docentes para mejorar las prácticas educativas relacionadas con lectura y escritura. Además, se busca que estos actores se conviertan en protagonistas clave en la promoción del hábito de la lectura. En este sentido, la meta para los próximos cuatro años es llegar a 35 mil docentes.

- El cuarto componente abarca la movilización de la opinión pública para lograr que todos los colombianos se unan a esta iniciativa y se comprometan con la calidad de la educación.

- Finalmente el último aspecto trata del seguimiento y evaluación y tiene como objetivo medir el impacto que tiene esta estrategia al interior de las instituciones educativas.

Al referirse al nivel de competencias de lectura de los estudiantes del país, el Ministerio de Educación manifiesta que la situación es preocupante por lo siguiente: “*En las pruebas SABER 2009, aplicadas a estudiantes de 5° y 9° grado, más del 65% de los jóvenes no alcanzó el nivel mínimo en materia de competencias de lenguaje. De ahí que cuando nos comparamos a nivel internacional con la prueba PISA, más del 47% de los estudiantes colombianos que presentaron la prueba, estos no alcanzaron el nivel mínimo en lectura, por lo cual seguimos ubicados en los niveles más bajos*”.

En ese mismo sentido el Ministerio de Cultura señala que en Colombia, el 40,7% de los ciudadanos leen y, en promedio, un colombiano lee 1,6 libros al año y el acervo nacional de libros en bibliotecas públicas es de 8 millones, es decir que hay 1 libro por cada seis habitantes.

En vista de esta situación, la escuela debe garantizar las condiciones para que los niños desarrollen competencias en lectura y escritura desde la educación inicial. De ahí la importancia que las bibliotecas escolares se conviertan en espacios agradables para fomentar las buenas prácticas de lectura y escritura, permitiendo que la escuela vincule a la familia en este proceso, para el mejoramiento de la calidad educativa y el cierre de brechas de la inequidad.

6. Leer bien marca la diferencia en el desarrollo humano

Un buen nivel de lectura es la base no sólo para que los estudiantes logren mejores aprendizajes en áreas como matemáticas y ciencias sino también para que desarrollen un pensamiento crítico y autónomo, que les permita participar activa y constructivamente en la sociedad. No alcanzarlo pone en riesgo sus posibilidades de culminar sus estudios e insertarse en la vida social y económica del país.

De todas formas, la enseñanza y el aprendizaje de la lectura y la escritura es un acto ligado a muchas y disímiles variables que tienen que ver con las tendencias de los movimientos sociales, de las políticas escolares, de las normativas y teorías que

se desarrollan desde la investigación; pero los enfoques de evaluación no son ajenos a los resultados que se obtengan en el aula de clase.

7. La hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura, no contradice, obstaculiza o distorsiona el Plan Nacional de Lectura y Escritura; por el contrario, lo reafirma y lo complementa propositivamente logrando una mayor cobertura de la población escolar por las siguientes razones:

PLAN NACIONAL DE LECTURA Y ESCRITURA	CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY
El Plan Nacional de Bibliotecas tiene como meta hacer de Colombia un país de lectores para garantizar el acceso equitativo al conocimiento y la información.	Si el estudiante lee cinco (5) horas a la semana, veinte (20) al mes, doscientas (200) horas al año y dos mil (2.000) hasta el grado 11°, existe una alta posibilidad de que se convierta en lector habitual.
El MEN ha venido impulsando mecanismos para el acceso a libros, textos y otros materiales acompañados de estrategias que fomenten hábitos de lectura.	Neuropsicológicamente la repetición de un acto que produce placer, genera en el individuo sensaciones de bienestar que se desean repetir. Al hacerlo se gesta el hábito de leer.
Con el proyecto "1.000 maneras de leer" se orienta a los docentes para el aprovechamiento pedagógico de los libros de la biblioteca.	El docente en la hora diaria también podrá leer y enriquecer su capacidad lectora y escritora para orientar a sus estudiantes y estimular su hábito lector y escritor.
Trabajar la lectura y las visitas a la biblioteca como parte de los programas de clase no exige tiempo extra de parte del maestro.	Existen dos posibilidades de realizar la hora diaria de afectividad a la lectura: 1. Recortando 3 o 5 minutos de las 6 horas de clase para hacer un espacio de 30 minutos o; 2. Tomando una hora de clase de cada día para dedicarla a la lectura. Esta hora será rotativa.
Ayudar al maestro a conocer los gustos e intereses de sus estudiantes para lograr un aprendizaje significativo.	La elaboración de las fichas diarias de lectura con proposiciones universales apoya la comprensión de textos y el aprendizaje con sentido.
Convertir la lectura y la escritura en actividades básicas requiere que desde el preescolar los niños se acerquen con agrado para fortalecer su capacidad de comprensión y análisis, haciendo de la discusión una práctica permanente.	Con los cuentos rituales y los cuentos analíticos se fomenta el agrado por los libros y la capacidad de análisis en la actividad lectora y con los mentefactos nocionales se desarrollan las operaciones intelectuales fundamentales: incluir y excluir.
Se busca incentivar a los niños y jóvenes para que usen el recurso de la lectura en voz alta.	En preescolar y 1° de primaria la lectura oral realizada por el docente constituye la base primaria de la lectura silenciosa e individual. Esta actividad la deben replicar los padres en casa, previa motivación en el espacio de la escuela.
Motivar a los estudiantes a que lean informándoles de los libros según su edad e intereses.	El bibliobanco de aula será seleccionado de acuerdo con las edades, los cursos y los intereses
Motivar al maestro a que también lea, conozca, promueva y visite frecuentemente la biblioteca.	Los educadores ostentan bajos índices de lectura de obras pedagógicas y bajos índices de lecturabilidad en general. El espacio diario y la dotación de bibliografía pedagógica para ellos puede revertir la situación.
Los talleres impartidos por un capacitador se realizan en cada municipio y tienen una duración de dos días.	Las actividades de fomento del hábito lector y escritor, a través de la aplicación del Modelo del Lector Óptimo permiten la realización de 15 horas de afectividad por los libros de manera presencial o virtual.
Indicadores de resultados: 1. Número de visitas a la biblioteca. 2. Número de préstamos domiciliarios. 3. Número de actividades realizadas con la lectura. 4. Número de visitas al aula virtual. 5. Resultados en Pruebas Saber.	Indicadores de resultados: 1. Número de libros leídos. 2. Número de fichas de lectura. 3. Número de presentaciones públicas o audiciones. 4. Rendimiento y fracaso escolar. 5. Comparación de resultados en Pruebas Saber.
El Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas ha dotado 556 municipios del país de una biblioteca pública con una colección de aproximadamente 2.300 títulos	El proyecto de ley orienta la consecución de libros de narrativa de bajo costo para conformar los bibliobancos de aula, lo que permite una mayor cobertura y el acceso directo en las aulas.

8. Objetivos de la iniciativa legislativa

1. Promover la capacidad lectora y escritora en los niños, niñas, jóvenes y adultos colombianos para hacer de Colombia un país de lectores y escritores.

2. Garantizar el acceso equitativo a la información, el conocimiento y la cultura local, nacional y universal a los niños, jóvenes y adultos, mediante la promoción y el fomento de la lectura y la escritura.

3. Mejorar la calidad de la estructura educativa del proceso enseñanza-aprendizaje a través del estímulo y fomento del hábito lecto-escritor.

4. Incidir en el rendimiento académico del estudiantado para la disminución del fracaso y la deserción del sistema educativo.

5. Contribuir a la construcción de pensamiento crítico y a la profundización de una cultura democrática y,

6. Estimular el desarrollo cognitivo y de habilidades comunicativas en los niños, niñas y jóvenes a través de las prácticas pedagógicas curriculares.

9. Fundamentos de Derecho

a) Fundamento Constitucional

"Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana."

"Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe."

"Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra."

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

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

"Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional."

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."

b) Fundamento legal

• **Ley 115 de 1994**, por la cual se expide la Ley General de Educación.

"Artículo 1°. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes."

“Artículo 6º. Comunidad educativa. De acuerdo con el artículo 68 de la Constitución Política, la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos, en los términos de la presente ley.

La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo.”

• **Decreto 1860 de 1994**, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.

Artículo 14. Contenido del proyecto educativo institucional. Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio.

Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.”

“Artículo 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley y tendrá en cuenta además los criterios de integridad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

Artículo 57. Lengua materna. En sus respectivos territorios, la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística, propia será bilingüe, tomado como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo, sin detrimento de lo dispuesto en el literal c)¹⁰ del artículo 21 de la presente ley.”

• **Educación para Grupos Étnicos**

Decreto 804 de 1995, por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos, en el Capítulo III que trata de las orientaciones curriculares especiales, en el Artículo 14, establece:

“Artículo 14. El currículo de la etnoeducación, además de lo previsto en la Ley 115 de 1994 y en el Decreto 1860 del mismo año y de lo dispuesto en el presente decreto, se fundamenta en la territorialidad, la autonomía, la lengua, la concepción de vida

de cada pueblo, su historia e identidad según sus usos y costumbres. Su diseño o construcción será el producto de la investigación en donde participen la comunidad, en general, la comunidad educativa en particular, sus autoridades y organizaciones tradicionales.”

• **Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura**

“Artículo 20. Difusión y promoción. Según el caso, el Ministerio de Cultura organizará y promoverá sin distinciones de ninguna índole la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, la participación en festivales internacionales y otros eventos de carácter cultural. Así mismo el Ministerio de Cultura en coordinación con el de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá la difusión, promoción y comercialización de las expresiones de los colombianos en el exterior, sin distinciones de ninguna índole.”

c) **Ordenamiento Jurídico Internacional¹¹**

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC

“Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

“Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

¹⁰ c) El desarrollo de las habilidades comunicativas básicas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como el fomento de la afición por la lectura; Ver: Artículo 30 Ley 115 de 1994; Artículo 54 y ss Decreto Nacional 1860 de 1994.

¹¹ **Ley 74 de 1968**, por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

4. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales*”.

10. Contexto Internacional

Incidencia de la declaración mundial sobre educación para todos¹²

En 1990, Año Internacional de la Alfabetización, se celebró en Jomtien, Tailandia, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en la cual unos 1.500 delegados de 155 países y representantes de unas 150 organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales formularon un llamamiento a todos los países con el fin de universalizar la educación básica adecuada.

La Conferencia adoptó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y aprobó un Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, en cuyo artículo 1° proclamó lo siguiente:

“Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas), como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el paso del tiempo”.

De conformidad con lo anterior, la educación para todos abarca, con una visión amplia: los programas, actividades y servicios del sector público y privado que, dentro y fuera de la escuela, están destinados a responder a las necesidades básicas de niños, adolescentes y adultos.

La Declaración Mundial de Educación para Todos marcó una manifestación histórica de la voluntad y del compromiso de los países para establecer desde el campo de la educación de los niños, de los adultos y de las familias, nuevas bases de superación de las desigualdades, para generar nuevas posibilidades de erradicación de la pobreza. En este sentido, se destacaron no sólo el acceso a la educación básica sino también la calidad de la educación y los resultados efectivos del aprendizaje.

11. Impacto fiscal

Los gastos que puedan ocasionar las previsiones contenidas en la presente ley, están en estrecha relación con el Plan de Inversiones Públicas establecido en el artículo 4° del Plan Nacional de Desarrollo

2010-2014 denominado “*Prosperidad para Todos*”, expedido mediante la Ley 1450 del 16 de junio de 2014.

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Senadora de la República elegida por el PDA.

Bogotá, D. C., octubre de 2013.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 130 de 2013 Senado**, por el cual se fomenta el hábito de la lectura y la escritura en los Programas de Educación Preescolar, Básica y Media, mediante la incorporación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2013

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 856 - Miércoles, 23 de octubre de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 98 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 129 de 2013 Senado, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 51 de la Ley 100 de 1993.....	10
Proyecto de ley número 130 de 2013 Senado, por la cual se fomenta el hábito de la lectura y la escritura en los Programas de Educación Preescolar, Básica y Media, mediante la incorporación de la hora diaria de afectividad por los libros, la lectura y la escritura y se dictan otras disposiciones.....	12

¹² Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990.