



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 261

Bogotá, D. C., jueves, 5 de junio de 2014

EDICIÓN DE 36 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2013 SENADO

*por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.*

##### CONSIDERACIONES:

El Proyecto de ley número 88 de 2013, *por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional*, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el 11 de septiembre de 2013, por el Senador Camilo Romero y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 711 de 2013.

Toda actividad humana que implique la prestación de un servicio subordinado, que tenga como contraprestación el pago de un salario o mesada, debe ser formalizada. Lo que quiere decir que además de la remuneración, el prestador del servicio, tiene la garantía de la Seguridad Social, prestaciones sociales, y demás beneficios derivados de la relación laboral, esto incluye una mesada pensional legal y digna.

La Carta Política del 91, establece como uno de sus principios fundantes la igualdad; en este sentido, su artículo 13 contempla que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Aclara además que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Adicionalmente, el artículo 53 superior, establece algunos principios mínimos fundamentales a la hora de erigir una política laboral, entre los que se incluyen los siguientes: Igualdad de oportunidades para

los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Sin embargo, la Constitución del 91 queda reza-gada frente a la situación pensional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, porque mientras que en ella se garantiza la aplicación del principio de igualdad y otros derechos mínimos como el de una vida digna, el derecho a la vivienda, a la recreación, entre otros, lo cierto es que estos derechos se tornan utópicos frente a una realidad salarial y pensional irrisoria, aunado a que dichos funcionarios tienen un servicio de especial riesgo y disponibilidad que ameritan un trato diferente.

Es válido reconocer que por la especialidad del servicio, el sector Defensa cuenta con un régimen especial en cuanto al tema salarial, prestacional y pensional, tanto de sus militares como de los funcionarios civiles. Sin embargo, bajo el amparo de esa distinción, no pueden vulnerarse ni menoscabarse derechos de los trabajadores; la lógica debe funcionar al contrario, al ser los funcionarios que más riesgos corren por la naturaleza de sus labores, deben contar con mejores y mayores garantías laborales.

Al respecto, la Sentencia número 70001-23-31-000-1997-6929-01(3229-99) del Consejo de Estado – Sección Segunda, de 22 de febrero de 2001 afirma lo siguiente:

“En sana lógica a las excepciones en la aplicación de la ley general en virtud de la existencia de normas especiales debe recurrirse solo en tanto la norma especial resulte más favorable que la general. Lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por la ley a un grupo de personas se convierta en obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la ley para la generalidad”.

Pero aún más, en interpretación de la Constitución, la Corte ha pregonado el derecho de igualdad de los pensionados, aun tratándose de aquellos ex-

cepcionados del régimen general. Así en Sentencia C-461 del 12 de octubre de 1995, precisó:

“...El establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, comoquiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta...”.

“No puede ser admisible que se excluya a un grupo de pensionados de un beneficio que se otorga a la generalidad del sector y que tiende al desarrollo de un derecho constitucional, por simples consideraciones subjetivas que no encuentran asidero en los principios y valores constitucionales. Como en forma reiterada lo ha manifestado la Corte, el derecho a la igualdad se traduce en una garantía que impide a los poderes públicos tratar de manera distinta a quienes se encuentran en iguales condiciones. En consecuencia, la norma que estudia la Corte, configura una discriminación que atenta contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política...”.

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, según lo dispuesto en la Ley 68 de 1968, se consideran parte integrantes del personal de las Fuerzas Militares, lo que implicaba la sujeción a un sistema militar estatizado, justificable por trabajar precisamente con un estamento militar, lo que sustenta la permanente disponibilidad y el uso del uniforme en determinadas condiciones. Esta normatividad se reitera en el DR 351/64.

Ahora bien, el DL 2339/71 derogó expresamente esta normatividad, pero cabe preguntarse si las facultades otorgadas en el año 1970 eran suficientes para ello, y por ello cabría bajo la excepción de inconstitucionalidad, argumentar su vigencia aun para estas épocas.

Esta situación parece ser el fundamento para que los salarios y la nomenclatura utilizada para los empleados civiles del Ministerio de Defensa, fuera especial, lo que dio como resultado una desigualdad frente a los demás empleados del ejecutivo en cuanto a la remuneración básica salarial.

Teniendo en cuenta la normatividad que ha regulado el tema salarial y prestacional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, desde la Ley 2ª de 1945 hasta el presente año y analizando la información correspondiente a los salarios del Ministerio de Defensa desde el año 1978, y las normas sobre salarios de los demás empleados públicos, se evidencia que no son equitativas las condiciones de las mesadas pensionales en relación, con empleados de los demás Ministerios del Gobierno, aun cuando los cargos asignados y las labores desarrolladas han sido semejantes.

En el desarrollo del presente proyecto se realizaron diversas investigaciones y comparaciones de situaciones con otros empleados públicos, que no

arrojaron resultados que sustentaran un argumento razonable y sólido que explicara la diferencia salarial entre unos y otros. Logramos determinar, en efecto, que las pensiones de los empleados civiles retirados, del Ministerio, son inferiores, generalmente porque siendo la base de tales pensiones el sueldo al momento del retiro, dicha asignación básica ha sido inferior en el Ministerio de Defensa, comparado con la correspondiente base salarial de los demás funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público.

Más aún, de manera discriminatoria, los rangos de salarios en todos los años de los empleados de Ministerio de Defensa Nacional, son inferiores a aquellos determinados para los empleos equivalentes en otros Ministerios.

Pero además, se presenta otra situación que ha venido haciendo que las pensiones de los empleados civiles del Ministerio de Defensa sean inferiores a aquellas de los empleados retirados de otros Ministerios, ya que sin razón legal, y contrariando el principio de igualdad, la nomenclatura de los empleos de los demás Ministerios y la asignación de salarios tiene un rango superior más alto a aquella fijada para Mindefensa.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, al menos hasta el año 1999, estaban sujetos al uso de uniforme militar para realizar actividades casi permanentes en misión de acompañamiento de la tropa de personal militar, ya sea en condiciones de conductores, mecánicos o profesionales especialmente del área de la salud, lo que implicaba un riesgo permanente similar al del personal militar; según varios testimonios, incluso en ocasiones debían permanecer por varios días y prácticamente las 24 horas, en comisiones en distintas regiones del país, en las mismas condiciones del personal uniformado. Con posterioridad al año 1999, se eliminó la exigencia del uso de uniforme militar a los funcionarios civiles del sector; sin embargo, el personal estaba obligado al acompañamiento militar, por lo cual seguían compartiendo con ellos el riesgo propio de la actividad a su cargo.

El personal civil del Ministerio de Defensa, igualmente por la especialidad de la actividad ministerial, debía permanecer disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana, situación que en medio de las condiciones de orden público del país, y las exigencias de los servicios prestados por el Ministerio, implicaba una recurrente prestación de servicio con base en tal disponibilidad. Quedaba sujeto igualmente el personal civil del Ministerio de defensa a permanentes traslados hacia los distintos batallones que se encontraban dispuestos en todo el territorio nacional, lo que implica e implicó en la mayoría de los casos dificultades en sus relaciones familiares, e incluso la separación familiar por el tiempo de traslado, situación que no se presenta de manera general para los demás funcionarios de los ministerios, salvo contadas excepciones.

Las pensiones del personal civil del Ministerio de Defensa comparativamente son inferiores a las demás pensiones de los exempleados de la Rama Ejecutiva, en primer lugar porque los reajustes para este personal son inferiores a los otorgados para los empleados de los otros Ministerios, dando como resultado una base salarial inferior en algunos casos hasta en un 50% con relación a funcionarios de su misma

categoría en otros ministerios, según se comprueba en el cuadro adjunto que se elaboró con la premisa de que la nomenclatura de estos empleos en el Ministerio es especial, por lo que se tuvieron en cuenta las distintas categorías, esto es, las del personal administrativo, técnico y profesional de los demás Ministerios que se compararon con las categorías del personal civil del Ministerio de Defensa, atendiendo el nivel de salario desde el año 1978 hasta el año 2008, como ya lo hemos mencionado.

En algunos años, no se dan aumentos para los empleados civiles del sector Defensa, mientras que para el resto de los empleados de otros Ministerios, se da el aumento anual (como puede observarse para el año 1979, en el cual mientras que los aumentos generales para los otros Ministerios, en las categorías antes indicadas, van de un 18% al 24%, en el sector Defensa no se registra aumento) Se inicia así un proceso discriminatorio y desigual inaceptable en la asignación salarial, lo cual finalmente afecta la situación pensional del personal civil del Ministerio de Defensa.

Para el año 1980, si bien se produjeron aumentos para el personal civil del Ministerio de Defensa e igualmente para el personal de otros ministerios, estos aumentos fueron entre 16% y 22% menores en Mindefensa, con respecto a aquellos otorgados en las otras entidades de la Rama Ejecutiva. Lo mismo sucedió en los años 1981, 1982 y 1983.

En el año 1984 se presenta un aumento ligeramente mayor para el personal civil del Ministerio de Defensa, entre el 1% y el 4% para algunos cargos, pero para otros se presenta un menor porcentaje de un aumento que para los demás empleados de la Rama Ejecutiva, con una clara desigualdad.

Para el año 1989, la diferencia en la base salarial es abismal, a tal punto que en varios de los rangos del Ministerio de Defensa el salario es apenas el 50% del sueldo base del personal equivalente en otros Ministerios, lo que necesariamente afecta a aquellos que se pensionaron por estos años.

Para las vigencias subsiguientes la tendencia se mantiene, con algunas modificaciones que disminuyen las diferencias.

La realidad de la situación de los pensionados del Ministerio de Defensa, y en especial de aquellos retirados hace ya algunos años, justifica la presentación de este proyecto de ley que permitirá un ajuste, que aunque limitado debido a las dificultades presupuestales que el Gobierno argumenta, responde a criterios de justicia e igualdad, frente a las garantías de quienes fueron trabajadores del Ministerio de Defensa, y lograron consolidar un derecho pensional.

Por las anteriores razones, solicito a los honorables Congresistas aprobar en la forma propuesta el reajuste pensional para los exempleados civiles del Ministerio de Defensa.

Para efectos de este proyecto de ley, se hicieron estudios comparativos con la situación de otros Ministerios desde el punto de vista salarial; se estableció una tabla en la que tomando en cuenta las distintas categorías de empleos, como son para el Ministerio de Defensa, los auxiliares, adjuntos y especialistas del primero y el segundo grupo, se equipararon según el sueldo con las nomenclaturas generales de otros Ministerios, tomando en principio el año 1978,

en el que se encontró identidad del Administrativo grado 3 (régimen general) con el Auxiliar Segundo del Ministerio de Defensa Nacional según los sueldos y categoría técnica profesional; igualmente, se fueron estableciendo equivalencias de los adjuntos con los técnicos y de los profesionales con los especialistas Jefe, Asesor Primero y Segundo del sector Defensa.

Como ejemplo de ello, anoto, que entre otros, el rango de los profesionales para el año 1978 en los demás Ministerios, pueden alcanzar en la categoría más alta de un sueldo base hasta de \$15.500 mientras que un profesional en Mindefensa solo puede ganar máximo \$3.600. Para el año 2007, este mismo profesional en otro Ministerio puede alcanzar un sueldo base de \$1.591.093 mientras que en Mindefensa solo puede llegar a un salario base de \$434.192. Se repite la situación con los administrativos, para quienes en el año de 1978 el salario máximo llegaba a \$23.500 (nivel profesional) en los demás Ministerios, mientras que en Mindefensa solo podían alcanzar la suma de \$11.300. Igual situación se presenta en relación a los Técnicos que para dicho año, en los otros Ministerios podían alcanzar un salario de \$16.500 mientras que los Especialistas (que según las funciones serían el rango equivalente) solo podían llegar a un salario base de \$7.800. Para el año 2007, los Técnicos de otros Ministerios podían tener un salario máximo de \$1.607.040 mientras que en Mindefensa solo era de \$434.192. Los Administrativos de otros Ministerios para dicho año, alcanzaban un salario máximo de \$1.591.093 y en Mindefensa solo de \$434.192.

Para tratar de nivelar un poco las mesadas pensionales de los empleados públicos, el Gobierno Nacional expidió la Ley 4ª de 1976, procurando aumentos anuales en las pensiones oficiales, lo cierto es que mientras que dicho aumento era aproximadamente del 50% del salario mínimo, las pensiones quedaban afectadas por la pérdida del valor adquisitivo que en muchos años alcanzó guarismos superiores al 20%, lo que implicó una disminución del valor real en términos adquisitivos de la pensión. Esta afectación era para todos los exempleados del Estado, pero se daban las diferencias anteriormente señaladas, ya que empleados ajenos al sector Defensa seguían con la posibilidad de un aumento del salario máximo, al igual que de un cargo de mayor jerarquía y por ende de mayores ingresos.

Esta situación se hace aún más rígida, si se tiene en cuenta que al no existir un régimen de carrera administrativa en Mindefensa, los ascensos eran potestativos de la administración y además discrecionales, mientras que en los demás Ministerios, por la existencia de un sistema de carrera, debían darse los ascensos regularmente, conforme a la regulación propia de dicho sistema.

Entonces, los funcionarios del Ministerio de Defensa, durante largos años de servicio, en muchos casos permanecieron sin ascenso alguno, y en el mejor de los casos con uno o dos ascensos, situación que les impedía mejorar su remuneración salarial, aspecto que como ya hemos mencionado, es la base para la asignación de la mesada pensional. Solo hasta el año 2006, se estableció un sistema de carrera para el sector Defensa, con la expedición de la Ley 1033, *por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniforma-*

*dos al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.*

En tal virtud, se expidió en el año 2007 el Decreto número 091, en el cual se estableció el sistema especial de carrera del sector Defensa, bajo el entendido que el Sector Defensa está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como por sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales que perciben los exempleados civiles del Ministerio de Defensa, difícilmente les permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacionistas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Entonces —y con la claridad de que por la edad de un pensionado es casi imposible conseguir ingresos adicionales—, es fácil deducir que la mesada pensional en la mayoría de los casos es insuficiente para cubrir gastos propios de subsistencia, tales como alimentación, vivienda, transporte, vestido, salud, entre otros.

Para tratar de nivelar un poco las mesadas pensionales de los empleados públicos, el Gobierno Nacional expidió la Ley 4ª de 1976, procurando aumentos anuales en las pensiones oficiales; lo cierto es que mientras que dicho aumento era aproximadamente del 50% del salario mínimo, las pensiones quedaban afectadas por la pérdida del valor adquisitivo que en muchos años alcanzó guarismos superiores al 20%, lo que implicó una disminución del valor real en términos adquisitivos de la pensión. Esta afectación era para todos los exempleados del Estado, pero se daban las diferencias anteriormente señaladas, ya que empleados ajenos al sector Defensa seguían con la posibilidad de un aumento del salario máximo, al igual que de un cargo de mayor jerarquía y por ende de mayores ingresos.

Esta situación se hace aún más rígida, si se tiene en cuenta que al no existir un régimen de carrera administrativa en Mindefensa, los ascensos eran potestativos de la administración y además discrecionales, mientras que en los demás Ministerios, por la existencia de un sistema de carrera, debían darse los ascensos regularmente, conforme a la regulación propia de dicho sistema. Entonces, los funcionarios del Ministerio de Defensa, durante largos años de servicio, en muchos casos permanecieron sin ascenso alguno, y en el mejor de los casos con uno o dos ascensos, situación que les impedía mejorar su remuneración salarial, aspecto que como ya hemos mencionado, es la base para la asignación de la mesada pensional.

Solo hasta el año 2006, se estableció un sistema de carrera para el sector Defensa, con la expedición de la Ley 1033, *por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públi-*

*cos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.*

En tal virtud, se expidió en el año 2007 el decreto 091, en el cual se estableció el sistema especial de carrera del sector Defensa, bajo el entendido de que el Sector Defensa está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como por sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales que perciben los exempleados civiles del Ministerio de Defensa, difícilmente les permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacionistas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Entonces —y con la claridad de que por la edad de un pensionado es casi imposible conseguir ingresos adicionales—, es fácil deducir que la mesada pensional en la mayoría de los casos es insuficiente para cubrir gastos propios de subsistencia, tales como alimentación, vivienda, transporte, vestido, salud, entre otros.

#### **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Teniendo en cuenta la situación descrita, el objeto principal del presente proyecto de ley es permitir que se dé cumplimiento y se aplique el principio de igualdad establecido en el artículo 13 C.N. para el caso de los pensionados de la Rama Ejecutiva, de la cual hacen parte los empleados civiles del Ministerio de Defensa, que se reitera, están en una situación pensional muy inferior a los demás exfuncionarios equivalentes de los otros Ministerios.

Se presentan entonces en la propuesta diferentes posibilidades de aumento teniendo en cuenta el año de retiro, ya que en primer lugar el personal civil anotado ha visto afectado su ingreso pensional con mayor o menor intensidad dependiendo de los aumentos comparativos del salario, el cual sirve de base para determinar el monto pensional, y en segundo lugar por la diferencia salarial que se presenta con los otros cargos de la Rama Ejecutiva.

#### **TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2013 SENADO**

*por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional se reajustará a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión antes del 31 de diciembre de 1990 el incremento será de un diez por ciento (10%).

2. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el 1° de enero de 1991 y el 31 de diciembre del 2000, el incremento será de un siete por ciento (7%).

3. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre del 2012, el incremento será de un cinco por ciento (5%).

Artículo 2°. El reajuste ordenado en el artículo anterior se aplicará igualmente a las pensiones sustitutivas en invalidez.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir Ponencia Positiva al proyecto y, en consecuencia, solicitamos a la Comisión Séptima del Senado de la República dar Primer Debate y aprobar el Proyecto de ley número 88 de 2013 Senado, *por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.*



GABRIEL ZAPATA CORREA  
Senador de la República

MAURICIO OSPINA GOMEZ  
Senador de la República

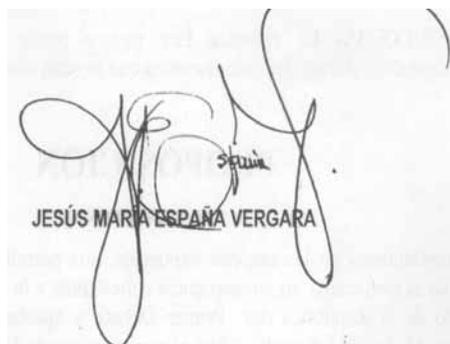
### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de junio año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, el informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 88 de 2013 Senado**, *por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.*

Autoría del proyecto del honorable Senador: Camilo Romero.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano.*

Bogotá, D. C., 28 de mayo de 2014

Honorable Senador

GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano*, en los siguientes términos:

#### I. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa es de autoría los honorables Senadores *Carlos Alberto Baena López, Gloria Inés Ramírez Ríos, Daira de Jesús Galvis, Nora García Burgos, Arleth Casado de López* y las honorables Representantes *Gloria Stella Díaz Ortiz, Rosmery Martínez Rosales* y *Nancy Denise Castillo*; fue radicada ante la Secretaría General del Senado el 20 de julio del año 2013 con el número 14 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 542 de la misma anualidad.

Una vez repartido para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, fueron designados ponentes para Primer Debate los honorable Senadores:

*Rodrigo Romero Hernández* (Coordinador), *Claudia Wilches Sarmiento, Germán Carlosama López, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Antonio José Correa Jiménez* y *Gloria Inés Ramírez Ríos.*

Con fecha 19 de noviembre de 2013, según consta en el Acta número 18 de la fecha, fue considerado el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en comento con proposición positiva, el que fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 920 de 2013.

Puesta a consideración la Proposición con que termina el informe de ponencia positiva, esta es aprobada por 10 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención sobre un total de 10 honorables Senadores, que votaron afirmativamente. Se somete luego a votación el título y el texto del articulado en bloque, dando como resultado 10 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrados, los honorables Senadores *Rodrigo Romero Hernández* (Coordinador),

*Claudia Wilches Sarmiento, Germán Carlosama López, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Antonio José Correa Jiménez y Gloria Inés Ramírez Ríos.*

## II. Contenido y alcance del proyecto de ley

El contenido de ley consta de dos artículos, así:

El **artículo 1º** establece que el Gobierno nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, sin distinción del estrato social, de la raza, de la ubicación en el territorio nacional o cualquier otra condición. Igualmente, establece que se garantizará la vacunación gratuita, a las mujeres entre los 13 y los 25 años de edad en todo el territorio nacional.

Así mismo, ordena al Gobierno nacional la adopción y verificación de las medidas necesarias para que el esquema de vacunación contra el VPH dirigido a esta población se realice de forma completa, esto es, garantizando el suministro de las tres dosis.

El **artículo 2º** se refiere a la vigencia de la ley y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## III. Consideraciones Generales

Si bien es cierto mediante la Ley 1626 del 30 de abril de 2013, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptaron medidas integrales para la prevención del cáncer de cuello uterino, que fue promovida por los legisladores autores de esta iniciativa, de su texto se puede establecer que su alcance fue limitado a una población representada por las niñas escolarizadas en el cuarto grado de educación básica primaria y séptimo grado de básica secundaria, ante lo cual y teniendo en cuenta las elevadas cifras de presencia del Virus del Papiloma Humano en una población femenina de mayor espectro epidemiológico, se ha considerado pertinente la ampliación de la cobertura en el Esquema Nacional de Vacunación, de manera que se garantice el suministro gratuito y obligatorio por los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), en orden a prevenir y reducir la morbilidad y mortalidad por cáncer de cuello uterino y garantizar a las mujeres colombianas ubicadas en los rangos de edad entre los 9 y los 25 años, el acceso a servicios de atención en salud sexual y salud reproductiva eficaces, oportunos, integrales y de calidad.

De otra parte, las Circulares Conjuntas emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación números 00000041 de 2012 y 00000019 de 2013 establecen los lineamientos para el desarrollo de las jornadas de vacunación de las niñas escolarizadas y no escolarizadas entre los 9 y los 18 años de edad, dejando por fuera a una población bastante significativa del espectro de mujeres que reportan los más altos índices de morbimortalidad por cáncer de cuello uterino, que son las mujeres con una vida sexual activa y que se encuentran entre los 18 y los 25 años de edad.

## IV. Justificación

El cáncer de cuello uterino ha sido declarado por el Estado colombiano como una enfermedad de interés en salud pública y una prioridad nacional, contemplada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo

2010-2014, en razón a que esta enfermedad cobra a diario la vida de 9 mujeres: **una cada tres horas<sup>1</sup>, siendo la primera causa de muerte en mujeres de 30 a 59 años.**

Los estudios adelantados por diferentes instituciones como el Instituto Nacional de Cancerología y Profamilia –a través de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS-2010)–, indican que en Colombia 36,4 de cada 100.000 mujeres sufren de cáncer de cuello uterino y cada año se diagnostican 6.900 nuevos casos, de los cuales, 3.296 mujeres mueren a causa de esta enfermedad, aun cuando la citología cervicouterina para detectarla a tiempo y aplicar los tratamientos estén incluidos en el POS, tanto del régimen contributivo como del subsidiado.

En el año 2012 el porcentaje de incidencia encontrado fue del 63,31%, siendo más alto en el régimen contributivo que en el subsidiado, que es el mecanismo de acceso a la atención en salud de las mujeres de los estratos más pobres de la población, lo que advierte, que hay un desequilibrio en las posibilidades de acceso a los servicios de atención en salud y, como consecuencia de ello, un subregistro en la detección de la enfermedad, en la terapéutica aplicada y en la identificación de la causa de muerte.

Según estudios del Instituto Nacional de Cancerología, una de cada 25 colombianas desarrollará cáncer de cuello uterino si el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) no provee los mecanismos eficaces y suficientes para prevenirlo, reducirlo y erradicarlo, razón por la cual, la meta de Colombia es reducir la mortalidad por cáncer de cuello uterino a 6.8 por cada 100.000 mujeres en el 2015 para dar cumplimiento al Objetivo 5º de Desarrollo del Milenio y de 4,5 por cada 100.000 mujeres para el 2019.

Debemos tener en cuenta que en nuestro país la detección temprana de los cánceres de cuello uterino y mama muestra serias dificultades en el acceso a un diagnóstico definitivo, a partir de una prueba de tamización que resulta a veces sospechosa, por cuanto hay deficiencias en el acceso, la oportunidad y la calidad de la atención.

Las dificultades para reducir el número de casos nuevos y de muertes por cáncer en Colombia, ponen de manifiesto la necesidad de mejorar el conocimiento de la enfermedad en nuestro medio, que solo podrá ser logrado mediante la inversión en el fortalecimiento de la capacidad científica, incluido el desarrollo de la investigación en cuatro grandes áreas estructurales:

1. Las particularidades del comportamiento biológico de la enfermedad en la población colombiana.
2. El comportamiento social de la enfermedad en grupos poblacionales definidos por la diversidad geográfica y cultural.
3. La búsqueda de alternativas diagnósticas y terapéuticas costo-efectivas para nuestro medio, y
4. El estudio de la forma en que las intervenciones deben insertarse dentro del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS), en particular dentro de nuestro sistema de gobierno y organización social en general.

<sup>1</sup> Cáncer Incidente, Mortality, and Prevalence Worldwide, GLOBOCAN, 2000 American Cancer Society, citado por Profamilia, 2010.

La investigación básica sobre la inmunología y la genética del cáncer aporta nuevos conocimientos sobre el cáncer en nuestro país; no obstante, además de ser insuficientes, evidencian la necesidad de fortalecer condiciones estructurales como la capacidad de análisis de datos y la implementación de sistemas de monitoría a la investigación que garanticen mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Por otra parte, las fuentes de financiación para investigación son frágiles, la transferencia de tecnologías y la integración de grupos especializados para la investigación son débiles, así como la ausencia de programas académicos específicos para la formación de investigadores en cáncer.

De ahí que el **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**, en el objetivo de “*promocionar la investigación científica en salud básica y aplicada en áreas de interés para el país*”, planteó las siguientes propuestas:

1. Formular una política integral para el desarrollo de la investigación en Salud en Colombia.
2. Definir las áreas de Investigación en Salud de especial prioridad para el país.
3. Articular el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de la Salud considerando e integrando esfuerzos de investigación realizados por diferentes estamentos.
4. Fortalecer el Observatorio de Ciencia y Tecnología generando los respectivos inventarios de recursos para la investigación.
5. Establecer mecanismos de consolidación y seguimiento al Sistema de Investigación en Salud.

Adicionalmente, en el **Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010** promulgado por el Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social), dentro de las estrategias de vigilancia en salud y gestión del conocimiento a cargo de la Nación, se definió el fomento de la investigación aplicada en áreas de interés del Plan Nacional de Salud Pública, para fortalecerla específicamente en el área de las enfermedades crónicas no transmisibles.

El mismo plan señaló que para la vigilancia en salud y gestión del conocimiento concurrirían recursos del Fondo de Investigaciones en Salud administrados por Colciencias, recursos de crédito externo y los recursos destinados en el Presupuesto General de la Nación para la investigación.

Con el mismo propósito, la **Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva** en su línea de acción **Cáncer de cuello uterino**, definió como estrategia la investigación, así:

*“Desarrollar investigaciones biomédicas y sociales que permitan focalizar proyectos para disminución de factores de riesgo específicos y promoción de factores protectores, así como documentar los puntos críticos en el proceso de diagnóstico y tratamiento de cáncer de cuello uterino que permitan implementar correctivos y realizar investigaciones sobre la incidencia del cáncer de cuello en adolescentes así como los factores de riesgo asociados a la enfermedad”.*

#### • **Plan Decenal para el control integral del cáncer 2012-2021**

Este plan hace parte de una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “*Prosperidad*

*para todos”* y da respuesta a la reglamentación de las Leyes 1335 de 2009, 1355 de 2009, 1384 de 2010, 1388 de 2010 y 1438 de 2011, que abordan desde diferentes enfoques el tema del cáncer.

Su vigencia está prevista para un periodo de aproximadamente diez años, a fin de garantizar que las intervenciones para su detección, tratamiento y erradicación se propongan acciones sostenidas en el tiempo con efectos medibles en el corto y mediano plazo y definan estrategias cuyos impactos se deben desarrollar y valorar en el largo plazo.

De esta forma el plan pretende contribuir a la prevención del cáncer con la política 4x4 (alimentación saludable, actividad física, eliminación del consumo de tabaco y del alcohol) para prevenir así el 30% de las muertes. Además, busca consolidar estrategias para crear el Sistema de Información en Cáncer y el Observatorio Nacional de Cáncer, lo que permitirá mantener un análisis actualizado de la situación.

Igualmente el Plan Decenal para el Control del Cáncer adopta los principios del Plan Decenal de Salud Pública, los cuales están orientados a garantizar una adecuada gestión de los servicios a través de la calidad, la eficiencia y la responsabilidad; la protección y promoción de derechos fundamentales por medio de la universalidad, la equidad y el respeto por la diversidad cultural y étnica y por último, la promoción de una construcción colectiva de la salud pública basados en la participación social y la intersectorialidad, desde los enfoques de derechos y diferencial del ciclo de vida.

#### • **Programa Nacional de Prevención de Cáncer de Cuello Uterino**

Profamilia adelanta desde hace algunos años, una campaña nacional de prevención de cáncer de cuello uterino que incluye: asesoría y educación acerca de la importancia de la citología y su resultado, el uso adecuado del condón y la prevención de riesgos; consulta de medicina general; toma y lectura de citología; y la vacuna que protege contra los tipos de virus 16, 18, 31 y 45 causantes del 80% de los casos de cáncer de cuello uterino.

Este programa facilita la entrega del esquema de vacunación a mujeres de estratos medios y medios bajos que por razón del precio no han tenido acceso a la vacuna y a otras actividades de prevención.

Por razones epidemiológicas y para cubrir los lugares de mayor incidencia de la enfermedad, el programa está disponible en 14 centros de atención de Profamilia en 12 ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Tunja, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Montería, Pereira, Neiva y Manizales.

Según lo ha explicado el doctor Juan Carlos Vargas, asesor científico de esta entidad, “*no es una campaña de vacunación, no es una campaña de citología, es una campaña donde se integran todas las estrategias para lograr una reducción y un impacto real sobre las cifras del cáncer de cuello uterino. Se pueden presentar sin cita a los centros de Profamilia y solicitar acceder al programa de prevención del cáncer del cuello uterino. Va a recibir una sesión de asesoría donde le van a hablar del uso adecuado del condón, pasará con un médico que le hablará de las recomendaciones de la citología y posterior a esto si es apta para la vacuna se hace la vacunación”.*

Igualmente el experto indicó que actualmente la vacuna contra el VPH tiene unos costos que oscilan entre los 750 y 900 mil pesos que las mujeres colombianas están en la imposibilidad de asumir, razón por la cual Profamilia, gracias a una alianza con el laboratorio fabricante de la vacuna ofrece las tres (3) dosis necesarias para la vacunación por un precio equivalente a 360 mil pesos, que para un amplio sector de mujeres que viven en condiciones de pobreza y aún en indigencia impide el acceso.

El asesor científico de Profamilia señaló que la edad propicia para aplicar esta vacuna es entre los diez y los quince años en mujeres que no hayan tenido su primera relación sexual; si no se cumplen estas condiciones, la vacuna se puede aplicar previa valoración médica de cada caso. “*Lo ideal es vacunar mujeres antes de su primera relación sexual. No quiere decir que las mujeres mayores no se puedan vacunar; si pueden hacerlo, pero hay que hacerles una previa educación y un previo conocimiento de las ventajas que tendría ella si se pone la vacuna*”, asegura.

#### – Relevancia del ámbito de los servicios de salud en la prevención y tratamiento del cáncer de cuello uterino

En el ámbito de los servicios de salud se planifican y desarrollan las actividades relacionadas con prevención, detección temprana, tratamiento y cuidados paliativos del cáncer de cuello uterino.

Respecto a detección temprana, hay dos cánceres que cuentan con actividades estipuladas en la Resolución número 412 de 2000<sup>2</sup>: el cáncer de cuello uterino y el cáncer de mama. La información disponible para el grupo objeto de estrategias de tamización de cáncer de cuello uterino, o sea, mujeres entre 25 y 69 años de edad, muestra que 76,6% de ellas se han realizado una citología en los últimos tres años y 50% en el último año<sup>3</sup>.

La información de la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS - 2010) muestra que 99% de las mujeres entre 18 y 69 años conoce la citología y 90% se la han hecho<sup>4</sup>. Esta información permite asegurar que en Colombia no hay una relación entre cobertura de citología y mortalidad por esta causa, lo que sí ocurre en varios países de América Latina<sup>5</sup>, y denota las enormes dificultades en los componentes de calidad, seguimiento, diagnóstico definitivo y tratamiento de lesiones cervicales precancerosas y cáncer. Un estudio en cuatro departamentos del país expuso que el 49% de las citologías eran falsos negativos por diferencias del interobser-

vador<sup>6</sup>, lo que confirma la necesidad de realizar esfuerzos en términos de la calidad.

Ante esta situación y cumpliendo la normatividad vigente, esto es: la Política de Salud Sexual y Reproductiva, el Plan Nacional de Salud Pública, el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, el Decreto número 2323 de 2006<sup>7</sup>, el Instituto Nacional de Salud, con el direccionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social implementó y actualmente coordina el **Programa de Control de Calidad del Cáncer de Cuello Uterino en la Red Nacional de Laboratorios**; en este contexto documentó y socializó en todo el país la Guía Control de Calidad para la toma, procesamiento e interpretación en muestras de citología de cuello uterino, la cual fundamenta las actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica, desarrolladas tanto en los servicios de toma de muestras como en los laboratorios de lectura de citología de cuello uterino.

En cuanto al seguimiento de mujeres con anomalías en su citología, el mismo estudio mostró que a los seis meses después del reporte de este examen, 27% de las mujeres con lesiones intraepiteliales de alto grado detectadas en la citología, no habían tenido un diagnóstico definitivo mediante colposcopia y biopsia, o, si lo tenían, no habían recibido tratamiento<sup>8</sup>.

Por estas razones, en el 2011 se actualizó el Plan Obligatorio de Salud, donde se incorporaron un número importante de tecnologías para el control del cáncer, como son la prueba de VPH y las técnicas de inspección visual con ácido acético y lugol para la tamización y detección temprana de cáncer de cuello uterino. Así mismo, distintos procedimientos como laparoscopia para tratamiento de cáncer de cuello uterino.

#### – La vacuna contra el VPH ausente en el nuevo POS por su costo

Cabe aclarar que en Colombia la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) no está incluida en el nuevo Plan Obligatorio de Salud (POS), como sí ocurre con las pruebas de detección. Una de las razones de su ausencia es el costo de la vacuna. El valor promedio de cada dosis es de US\$130.000, costo que se incrementa porque se deben aplicar tres dosis.

La revista de la *Asociación Médica Americana* (JAMA) publicó recientemente los resultados de un estudio que comprobó la existencia de un número alto de hombres infectados con el Virus del Papiloma Humano en la boca. Este hallazgo se relaciona con el desarrollo de cáncer de boca y garganta. Los anteriores estudios representan un nuevo reto: *incorporar a la población masculina en los planes de vacunación.*

#### – La prevención, un deber y una solución

En un informe del año 2009, remitido por el Instituto Colombiano de Cancerología, 19 casos de

<sup>2</sup> Por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

<sup>3</sup> PIÑEROS M., Cendales R, Murillo R, Wiesner C, Tovar S. “Cobertura de la citología de cuello uterino y factores relacionados”. Colombia 2005. Rev. Salud Pública 2007; 9 (3):327-341.

<sup>4</sup> PROFAMILIA. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010. Capítulo XV. Detección temprana del cáncer de cuello uterino y de mama. Bogotá, 2010.

<sup>5</sup> MURILLO R., Almonte M., Pereira A, Ferrer E, Gamboa OA, Jerónimo J et ál. “Cervical cancer screening programs in Latin America and The Caribbean”. Vaccine 2008; 26S: L37-L48.

<sup>6</sup> CENDALES R., Wiesner C., Murillo R., Piñeros M., Tovar S., Mejía JC. “La calidad de las citologías para tamización de cáncer de cuello uterino en Colombia: un estudio de concordancia”. Biomédica 2010; 30(1).

<sup>7</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 en relación con la Red Nacional de Laboratorios y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> WIESNER C., Cendales R., Murillo R., Piñeros M., Tovar S. “Seguimiento de mujeres con anormalidad citológica de cuello uterino, en Colombia”. Rev. Salud Pública 2010; 30 (1).

cáncer de cuello uterino correspondieron a pacientes menores de 25 años, lo que indica que no hay conciencia del riesgo de contraer el virus en los adolescentes y en los padres de familia, y por esa razón no se ha consolidado como buen hábito la adquisición de la vacuna.

Por esta falta de conciencia, uno de los obstáculos que más enfrentan las campañas de prevención de esta enfermedad es la carencia de demanda de la vacuna. Mientras se logra que el Estado incluya la vacuna en el POS, el llamado a los ciudadanos es adquirir la vacuna con recursos propios en alguna institución de salud.

No podemos perder de vista que en Colombia anualmente, según Profamilia, a 6.800 mujeres se les diagnostica este tipo de cáncer, lo que pone su salud en alto riesgo, estando obligadas las entidades de salud a permanecer en estado de *máxima alerta* para tomar las medidas necesarias que contribuyan a la reducción de las alarmantes cifras, tanto de los casos valorados, como de los casos en los que las mujeres fallecen.

#### – Oportunidad en la detección del cáncer de cuello uterino en Colombia - 2012

A nivel nacional, el porcentaje de pacientes detectadas con cáncer de cuello uterino en el primer semestre del 2012 fue de 63,31% y en el segundo semestre del mismo año de 59,83%, pudiendo establecerse según la base de datos del Sistema de Indicadores de Alertas Tempranas de la Supersalud, que las pacientes detectadas están afiliadas al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a diferencia de los indicadores de atención de las afiliadas al Régimen Subsidiado como lo relata la tabla siguiente:

ASEGURADORA	I Semestre/2012	II Semestre/2012
<b>Indicador Nacional</b>	<b>63.31</b>	<b>59.83</b>
EPS del Régimen Contributivo	70.53	64.40
EPS Indígenas	59.18	60.40
EPS del Régimen Subsidiado	59.57	56.85

Fuente: Base de Datos - Sistema de Indicadores de Alertas Tempranas Supersalud (2012).

Lo anterior pone en evidencia las falencias que en materia de detección oportuna y eficaz presenta el Régimen Subsidiado de Atención en Salud, en especial la salud sexual y reproductiva, aspecto este que marca los niveles de incidencia en los indicadores de morbilidad y mortalidad por causa de esta enfermedad en mujeres de escasos recursos económicos, para quienes el acceso a un servicio de calidad, eficiencia e integralidad está limitado por el plan de beneficios que tienen los afiliados en uno y otro régimen, pese a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008<sup>9</sup>, de proceder a su igualación.

#### Indicadores de personas atendidas a las que se les diagnosticó infección por el Virus del Papiloma Humano en Colombia entre el 2009 y el 2011

DIAGNÓSTICO	No. DE PERSONAS ATENDIDAS		
	2009	2010	2011
Papilomavirus como causa de la enfermedad.	17.578	16.374	19.478

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. RIPS 2009-2011.

Estas cifras demuestran que la infección por Virus del Papiloma Humano va en ascenso, ante lo cual las autoridades competidas deben actuar de forma diligente y eficaz.

#### – Conocimiento sobre el Virus del Papiloma Humano (VPH) y los efectos prevenibles de la vacuna contra el cáncer de cuello uterino

- Porcentaje de mujeres de 13 a 69 años que han oído hablar del VPH y de la vacuna contra el VPH.
- Porcentaje de mujeres que se han aplicado la vacuna.

Característica	Conoce del VPH	Conoce sobre la vacuna	Se ha aplicado la vacuna	Número de mujeres
<b>Número de hijos nacidos vivos</b>				
Sin hijos	43.7	25.5	0.7	18.831
1 - 3	49.7	28.9	0.3	27.653
4 y más	32.5	16.4	0.1	6.154
<b>Amazonia</b>				
<20	30.3	16	0.4	12.593
20 - 34	50.3	28.4	0.7	21.514
35 - 49	50.5	30.6	0.2	18.531
50 - 69	39.1	22.7	0.1	14.771
<b>Educación</b>				
Sin educación	16.6	7.6	0.4	2.338
Primaria	26.4	13	0.7	19.056
Secundaria	43.7	23.6	0.2	32.271
Superior	74.7	50.2	0.1	13.675
Sin información	30.2	9.6	0.0	68
<b>Trabajo actual</b>				
Trabaja actualmente	51.8	30.2	0.5	30.383
No trabaja actualmente	37.8	21.5	0.3	37.025
<b>Zona</b>				
Urbana	50	29.2	0.5	52.877
Rural	23	11.6	0.0	14.531
<b>Región</b>				
Caribe	37.3	20.4	0.1	12.865
Oriental	39	21.3	0.1	12.259
Bogotá	66.9	41.4	1.1	12.353
Central	40.8	23.7	0.4	17.298
Pacífica	40	22.4	0.2	11.246
Orinoquia y Amazonia	25.6	12.2	0.1	1.387
<b>Subregión</b>				
Guajira, Cesar, Magdalena	37.4	19.3	0.0	3.520
Barranquilla	55.2	30.3	0.3	2.388
Atlántico, San Andrés, Bolívar	36.5	20.5	0.1	2.891
Norte	27.2	15.6	0.0	4.066
Bolívar Sur, Sucre,	37.2	20.8	0.2	5.329
Córdoba	40.4	21.6	0.1	6.930
Santanderes	66.9	41.4	1.1	12.353
Boyacá, Cundinamarca, Meta	46.3	29.8	0.7	6.010
Bogotá	24.6	13.9	0.2	3.482
Medellín	49.9	27.7	0.3	3.857
Antioquia (Sin Medellín)	37.6	19.2	0.1	3.949
Caldas, Risaralda,	55.9	33.5	0.3	3.673
Quindío	45.2	24.2	0.1	2.568
Tolima, Huila, Caquetá	26.9	14.6	0.1	3.001
Cali	23.7	11.5	0.0	2.003
Valle (Sin Cali ni Litoral)	25.6	12.2	0.1	1.387
Cauca y Nariño (Sin Litoral)				
Litoral Pacífico				
Orinoquia y Amazonia				
<b>Índice de Riqueza</b>				
Más bajo	18.1	8.9	0.0	11.152
Bajo	31.8	15.8	0.1	12.795
Medio	43.5	22.6	0.2	13.929
Alto	53.9	30.2	0.5	14.585
Más Alto	65.1	43.9	0.9	14.947
<b>Total</b>	<b>44.1</b>	<b>25.4</b>	<b>0.4 67.408</b>	<b>67.408</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010. Profamilia.

<sup>9</sup> M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

### – Conocimiento sobre el Virus del Papiloma Humano (VPH), sobre la vacuna contra el VPH y aplicación de la vacuna por departamento

- Porcentaje de mujeres de 13 a 69 años que han oído hablar del Virus del Papiloma Humano (VPH) y de la vacuna contra el VPH.

- Porcentaje de mujeres que se han aplicado la vacuna, discriminado por departamentos.

Departamento	Conoce del VPH	Conoce sobre la vacuna del VPH	Se ha aplicado la vacuna	Número de mujeres
La Guajira	31.8	13.4	0.1	1.402
Cesar	36.2	18.4	0	1.504
Magdalena	40.9	22.6	0.1	1.661
Atlántico	50.9	27.8	0.2	2.376
San Andrés y P.	66.3	36.6	0.2	1.622
Bolívar	30.2	17.5	0	1.835
Sucre	31	15.2	0	1.941
Córdoba	28.4	17.6	0	2.026
Norte de S.	32.1	17.7	0.1	2.440
Santander	40.1	22.6	0.2	2.532
Boyacá	34.3	17.6	0	1.955
Cundinamarca	45.1	24.7	0.1	2.063
Meta	34.8	17.6	0.1	1.652
Bogotá	65.9	41.4	1.1	4.667
Antioquia	38.4	24	0.5	4.499
Caldas	56.4	30.1	0.2	2.498
Risaralda	50.5	28.1	0.4	2.576
Quindío	38.2	23	0.2	2.634
Tolima	43.3	21.7	0.1	1.920
Huila	33.2	17.9	0.1	1.588
Caquetá	23	10.9	0	1.414
Valle del C.	50.2	28.8	0.2	4.835
Cauca	28.3	16.4	0.1	1.670
Nariño	22.9	11	0	1.901
Chocó	21.2	10.8	0.1	1.487
Arauca	21.4	12	0.2	1.259
Casanare	29.2	13.7	0.1	1.383
Guainía	18	9.4	0	1.204
Vichada	19.2	8.4	0	1.118
Amazonas	23.4	9.7	0.1	1.695
Putumayo	25	12.2	0.2	1.381
Guaviare	36.1	15	0	1.280
Vaupés	19.5	6.6	0	1.390
<b>TOTAL</b>	<b>44.1</b>	<b>25.4</b>	<b>04</b>	<b>67.408</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010. Profamilia.

### – En América Latina se registran las más altas cifras de muertes por cáncer de cuello uterino

El cáncer de cuello uterino causa la muerte a por lo menos 33.000 mujeres de América Latina y El Caribe cada año, siendo proporcionalmente más alta que en el resto del mundo. Según un estudio adelantado o por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que tomó 15 años de investigación, el 20% de los hombres y mujeres de la región y hasta un 30% de jóvenes portan el Virus del Papiloma Humano. Para reducir el número de muertes que ocasiona, la única alternativa viable y segura es la vacunación. Así mismo, el estudio advierte que el 80% de las mujeres que mueren de cáncer de cuello de útero viven en los países pobres, donde no hay acceso a servicios de detección ni tratamientos de calidad.

Según el informe de la OMS, en Colombia se presentan 36.4 casos nuevos de enfermedad por cada

100.000 mujeres, lo cual ubica al país en el décimo lugar en el continente con mayor incidencia y el quinto en Suramérica, después de Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay. En América Latina la cifra de casos detectados asciende a 72 mil por año.

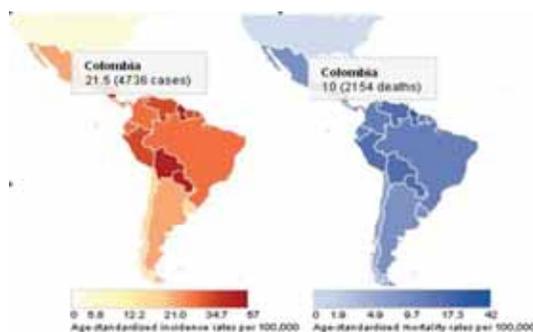
El cáncer cervicouterino en los tipos 16 y 18 del VPH son los que más comúnmente se encuentran en el 70% de los casos detectados en las Américas. La incidencia máxima de la infección por el VPH se presenta en la adolescencia, poco después de la iniciación de la actividad sexual, y la mayoría de las infecciones se resuelven espontáneamente en un plazo de dos años.

En las Américas, se calcula que la prevalencia de la infección por el VPH es de 15,6% en las mujeres. Solo una pequeña proporción de las mujeres infectadas por los tipos de VPH de alto riesgo presentan lesiones precancerosas del cuello uterino que pueden convertirse en cáncer. Menos del 5% de las mujeres infectadas con VPH desarrollan cáncer cervicouterino.

Esta evolución natural de la enfermedad ofrece oportunidades para la prevención en todo el ciclo de vida. En las adolescentes, la información y educación sanitaria acerca del comportamiento sexual sano, como la postergación de la iniciación sexual, un número pequeño de compañeros sexuales, el uso del condón y la prevención del cáncer cervicouterino son fundamentales. En las mujeres adultas, los exámenes para detectar lesiones precancerosas del cuello uterino, seguidos del tratamiento de las lesiones, han sido la manera más eficaz de detener la progresión a un cáncer invasor.

El proyecto GLOBOCAN, de la alianza de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC), reportó para el año 2008 a nivel mundial 530.232 nuevos casos identificados correspondientes al 15.3% de todos los nuevos cánceres y 275.008 muertes atribuidas a esta causa, lo que explica el 7.8% de todas las muertes por cáncer en el planeta. El 85% de ellos se presenta en los países en vías de desarrollo. En la región de las Américas se presentaron 80 mil casos y 36 mil muertes.

La gráfica que presentamos a continuación muestra que en Colombia en el año 2008 se estimó una incidencia de 21.5 por 100 mil mujeres y una mortalidad de 10 por 100 mil.



Fuente: Globocan 2008.

La elevada carga de enfermedad del cáncer cervicouterino en las Américas representa un problema de salud pública de primer orden que debe ser abordado mediante una estrategia integral e interprogramática.

ca en materia de salud sexual y reproductiva, salud en adolescentes, inmunización y control del cáncer cervicouterino. Los siguientes indicadores ponen en evidencia la necesidad perentoria de esta estrategia.

- En el 2008, más de 80.000 mujeres fueron diagnosticadas de cáncer cervicouterino y casi 36.000 fallecieron por esta enfermedad en las Américas.

- Si se mantienen las tendencias actuales, el número de muertes en las Américas aumentará hasta casi el doble en el 2030.

- Las tasas de mortalidad son 7 veces más altas en América Latina y el Caribe que en Norteamérica, evidenciando enormes desigualdades en materia de salud sexual y reproductiva.

- El tamizaje seguido del tratamiento de las lesiones precancerosas identificadas, es una estrategia costo-efectiva de prevención.

- La vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de adolescentes y de mujeres con una vida sexual activa puede prevenir hasta en un 70% los casos de cáncer cervicouterino.

#### – Estrategia de la OPS para la prevención y el control del cáncer cervicouterino

La Estrategia Regional y el Plan de Acción para la prevención y el control del cáncer cervicouterino fue desarrollada en 2008 por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para dar respuesta a la elevada carga de enfermedad y al limitado impacto de los actuales programas de tamizaje en América Latina y El Caribe. El Consejo Directivo de la OPS, integrado por los ministros de salud de las Américas, adoptó la estrategia y expidió una resolución instando a los Estados Miembros a que fortalecieran sus programas de cáncer cervicouterino.

El objetivo de la estrategia regional y el Plan de Acción es mejorar la capacidad de los países para implementar programas sostenibles y efectivos para la prevención del cáncer cervicouterino y lograr un abordaje integral a través de los programas existentes de salud en los adolescentes, salud sexual y reproductiva, inmunización y control del cáncer cervicouterino.

El Plan de Acción contiene 7 puntos, a saber:

1. Evaluar la situación.
2. Intensificar la información, educación y orientación.
3. Fortalecer los programas de detección y tratamiento de lesiones precancerosas.
4. Establecer o fortalecer sistemas de información y registros de los casos de cáncer.
5. Mejorar el acceso y la calidad del tratamiento del cáncer y los cuidados paliativos.
6. Generar información para facilitar las decisiones con respecto a la introducción de vacunas contra el VPH.
7. Promover el acceso equitativo y la prevención integral asequible del cáncer cervicouterino.

#### – Incidencia del cáncer de cuello uterino a nivel global

Para la OMS, la vacunación contra el VPH puede reducir el riesgo de muerte por esta enfermedad entre el 35% y el 80%. Tras reconocer el cáncer de cuello uterino y la infección por el Virus del Papiloma Hu-

mano como un problema global de salud pública, la OMS recomienda la vacunación rutinaria.

De acuerdo con la OMS, en el mundo mueren 275.008 mujeres al año por esta causa, siendo los países latinoamericanos y los países en vías de desarrollo los más afectados. En los países en desarrollo, los programas para el diagnóstico y los tratamientos de lesiones premalignas no son tan eficientes como en los países desarrollados. En ese sentido, la oportunidad de implementar un esquema de vacunación representa una gran herramienta en la lucha contra el cáncer, dado el creciente aumento de las cifras encontradas.

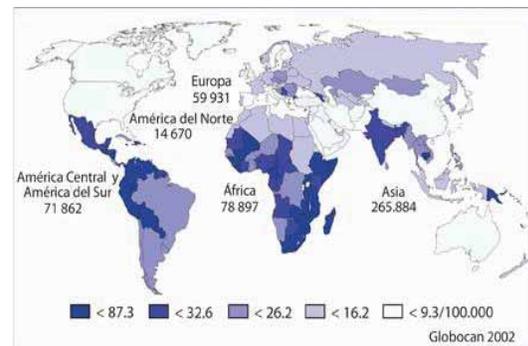
- Cada año se diagnostica cáncer invasivo de cuello uterino a más de 500.000 mujeres.

- 275.000 mujeres mueren cada año en el mundo.

- Entre un 80% y un 85% de las muertes se producen en países en vías de desarrollo.

- La mayoría de los casos de cáncer de cuello uterino en países en vías de desarrollo se produce en mujeres con niños que cuidar, que generan ingresos para sus familias y que son activas en sus comunidades.

- Las mujeres pobres en los países industrializados tienen una mayor incidencia de cáncer de cuello uterino que las mujeres de los países vecinos.



Cantidad estimada de casos e incidencia del cáncer de cuello uterino en el mundo

#### V. Marco Jurídico

##### 1. Fundamento Constitucional

Artículos 48 y 49 superiores.

##### 2. Fundamento Legal

##### Ley 1122 de 2007

Mediante la normativa contenida en esta ley se efectuaron algunas modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que han incidido en el Plan Nacional de Salud Pública (artículo 33) al establecer que este debe contener el perfil epidemiológico de la población colombiana, la identificación de los factores protectores de riesgo, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definan las prioridades en salud pública. Para el efecto ordenó tener en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social o por cualquier entidad pública o privada en materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio.

##### 3. Instrumentos Internacionales

– **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, ratificado mediante la Ley 74 de 1968, artículo 12.

*“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.*

– **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979**, ratificada mediante la Ley 51 de 1981.

– **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, o Pacto de San José de Costa Rica**, ratificado mediante la Ley 16 de 1972.

– **El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador” de 1988**. Avanzó normativamente en la protección de esta clase de derechos ‘esenciales’ de todo ser humano, entre ellos el de la salud (Artículo 10).

– **Recomendación General número 24 de 1999 sobre “la mujer y la salud”**, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la que se afirma que el acceso a la atención de la salud, incluida la salud reproductiva, **es un derecho fundamental** previsto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Igualmente, se señala que las medidas estatales encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud deben ser racionales, razonables, diferenciadas y acordes con las necesidades de las mujeres en materia de salud y salud sexual y reproductiva.

– **La Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** sobre el derecho al más alto nivel posible de salud (Ginebra/2000), en la cual se establece:

*“El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar la salud y el cuerpo, incluyendo la libertad sexual y reproductiva y el derecho a estar libres de interferencias. Por el contrario, estos derechos comprenden el derecho a un sistema de salud que ofrezca igualdad de oportunidades a las personas para disfrutar del más alto nivel posible de salud”.*

– **Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994)**, en la que la comunidad internacional definió una nueva categoría de derechos humanos: **“los derechos reproductivos”**, que en su Programa de Acción se definen como: **“... un conjunto de derechos humanos que tienen que ver con la salud reproductiva y más ampliamente con todos los derechos humanos que inciden sobre la reproducción humana, así como aquellos que afectan el binomio población-desarrollo sostenible”**. (Subraya fuera de texto).

Así mismo estableció que el cuidado de la salud reproductiva comporta la constelación de métodos, técnicas y servicios que contribuyan al bienestar y a prevenir y resolver los problemas de la salud sexual y reproductiva, a la que consideró como un propósito para el mejoramiento de la vida y las relaciones personales y no solamente como la consejería para el cuidado de la reproducción y las infecciones de transmisión sexual.

– **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995**, entendió los derechos sexuales como: **“El derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a la sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia (...)”**. Así mismo consideró el aborto como **“un problema de salud pública”**, en razón de lo cual los Estados partes debían propender por su despenalización.

## VI. Financiación

El costo fiscal de la presente iniciativa, de conformidad con lo establecido en la Resolución número 00001383 de 2013, por la cual se adopta el Plan Decenal para el control del cáncer en Colombia 2012-2021 proferida por el Ministerio de Salud y Protección y Social en desarrollo del artículo 5° de la Ley 1384 del 2010 (Ley Sandra Ceballos), que declaró el cáncer como una enfermedad de interés en salud pública y prioridad nacional, está respaldado con diferentes fuentes de financiación; algunas están contempladas en el funcionamiento normal del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) y para otras es necesario gestionar los recursos específicos.

Dentro del funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS), se contemplan las siguientes fuentes:

### 1. Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo y Subsidiado

Estos recursos cubren los gastos correspondientes a la prestación de servicios contenidos en los planes de beneficios del régimen contributivo y subsidiado. Los recursos per cápita de promoción y prevención del régimen contributivo se destinan para financiar las mismas acciones en el régimen subsidiado.

### 2. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

– Recursos de oferta, para la atención integral de la población pobre no asegurada.

– Recursos de salud pública destinados a la financiación del Plan Nacional de Salud Pública y

– Plan de Intervenciones Colectivas a nivel territorial.

### 3. Recursos del Presupuesto General de la Nación

Destinados a promoción, prevención e investigación.

### 4. Recursos propios de las entidades territoriales

Destinados a proyectos de promoción, prevención y prestación de servicios de salud.

### 5. Recursos de promoción y prevención de las Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL)

Financiación de las acciones de promoción y prevención del cáncer ocupacional.

### 6. Recursos autorizados por la Ley 643 de 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

De conformidad con esta norma, los recursos obtenidos por la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar diferentes del baloto y la lotería preimpresa e instantánea, se deben distribuir en relación con el tema de salud, en una proporción del 80% para atender la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud en cada entidad territorial y el 7% con destino al Fondo de Investigación en Salud.

## VII. Propuesta de adición al texto del articulado

### CUADRO COMPARATIVO

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 SENADO</b></p> <p><i>por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano</i></p> <p><b>Artículo 1º.</b> El Gobierno Nacional garantizará el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de forma gratuita a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, y a las mujeres entre los 13 y los 26 años de edad en todo el territorio nacional, sin distinción del estrato socio económico, la identidad sexual o de género, la discapacidad, la identidad étnica y cultural, la ubicación territorial o cualquier otra condición.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a nivel nacional y territorial dispondrán, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos, logísticos y administrativos para dar cabal cumplimiento a lo previsto en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social expedirá las medidas técnicas y administrativas para que la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) sea incluida en el Esquema Nacional de Vacunación para garantizar el esquema completo de aplicación de tres (3) dosis profilácticas en forma gratuita y obligatoria a la población objeto de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un protocolo de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados de impacto a la ampliación de cobertura en el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VIPH) previsto en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 SENADO</b></p> <p><i>por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano</i></p> <p><b>Artículo 1º.</b> El Gobierno Nacional garantizará el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de forma gratuita a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, y a las mujeres entre los 13 y los 25 años de edad en todo el territorio nacional, sin distinción del estrato socioeconómico, la identidad sexual o de género, la discapacidad, la identidad étnica y cultural, la ubicación territorial o cualquier otra condición.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a nivel nacional y territorial dispondrán, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos, logísticos y administrativos para dar cabal cumplimiento a lo previsto en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social expedirá las medidas técnicas y administrativas para que la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) sea incluida en el Esquema Nacional de Vacunación para garantizar el esquema completo de aplicación de tres (3) dosis profilácticas en forma gratuita y obligatoria a la población objeto de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un protocolo de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados de impacto a la ampliación de cobertura en el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VIPH) previsto en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

### VIII. Conclusiones

I. El cáncer de cuello uterino ha sido declarado como una enfermedad de interés en salud pública y prioridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos".

II. En vista que el tamizaje con citología cérvico-uterina no ha tenido el impacto en la reducción de las tasas de incidencia en la morbilidad y mortalidad de mujeres por esta enfermedad, se hace inminente la adopción de

nuevas estrategias de tamizaje y la incorporación de programas de vacunación contra la infección del VPH en niñas, adolescentes y mujeres jóvenes.

III. Resulta imperativa la reducción del precio tanto de las vacunas como de las pruebas del ADN del VPH, no solo para garantizar el suministro completo de las tres (3) dosis profilácticas, sino para asegurar en el marco del Esquema Nacional de Vacunación, una nueva perspectiva real y efectiva de prevención que haga uso óptimo de la capacidad instalada y de los recursos disponibles.

IV. La meta de Colombia es reducir la mortalidad por cáncer de cuello uterino a 6,8 por cada 100.000 mujeres en el 2015 para dar cumplimiento al Objetivo 5º de Desarrollo del Milenio y de 4,5 por cada 100.000 mujeres para el 2019.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en **Segundo Debate el Proyecto de ley número 14 de 2013 – Senado**, "por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano", con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

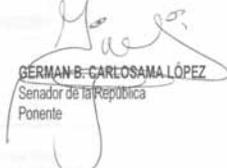
  
RODRIGO ROMERO HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Ponente Coordinador

  
GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS  
Senadora de la República  
Ponente

  
CLAUDIA JEANNETH WILCHES SARMIENTO  
Senadora de la República  
Ponente

  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República  
Ponente

  
JORGE ELIECER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República  
Ponente

  
GERMAN B. CARLOSAMA LÓPEZ  
Senador de la República  
Ponente

### COMISIÓN CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha autorizo la publicación en *Gaceta del Congreso*; el Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintitrés (23) folios, al **Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado**, por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el virus del papiloma humano.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Daira Galvis, Nohora García Burgos, Arleth Casado* y honorables Representantes *Gloria Stella Díaz, Rosmary Martínez Rosales, Nancy Denis Castillo*.

El presente concepto se publicará en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

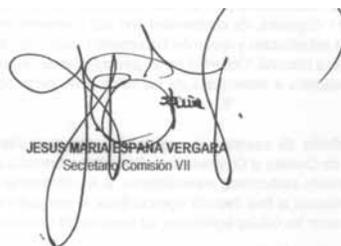
El secretario



JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

El presente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segunda ponencia debate, que se ordena publicar, con proposición (positiva), está refrendado por los honorables Senadores *Rodrigo Romero Hernández* (Coordinador) y *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, *Antonio José Correa Jiménez* y *Germán B. Carlosama López* en su calidad de ponentes. El honorable Senador *Jorge Eliécer Billesteros Bernier*, se adhiere a la ponencia mediante oficio de fecha junio 4 de 2014.

El secretario



JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 - SENADO**

*por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional garantizará el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de forma gratuita a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, y a las mujeres entre los 13 y los 25 años de edad en todo el territorio nacional, sin distinción del estrato socioeconómico, la identidad sexual o de género, la discapacidad, la identidad étnica y cultural, la ubicación territorial o cualquier otra condición.

Parágrafo 1°. Los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a nivel nacional y territorial dispondrán, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos, logísticos y administrativos para dar cabal cumplimiento a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social expedirá las medidas técnicas y administrativas para que la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) sea incluida en el Esquema Nacional de Vacunación para garantizar el esquema completo de aplicación de tres (3) dosis profilácticas en forma gratuita y obligatoria a la población objeto de la presente ley.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un protocolo de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados de impacto a la ampliación de cobertura en el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VIPH) previsto en la presente ley.

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



RODRIGO ROMERO HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Ponente Coordinador

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS  
Senadora de la República  
Ponente

CLAUDIA JEANNETH WILCHES SARMIENTO  
Senadora de la República  
Ponente

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República  
Ponente

JORGE ELIECER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República  
Ponente

GERMÁN B. CARLOSAMA LÓPEZ  
Senador de la República  
Ponente

**COMISIÓN CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

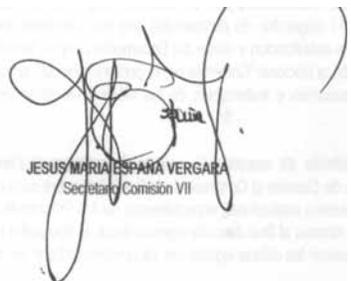
Bogotá D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha autorizo la publicación en **Gaceta del Congreso**; el Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintitrés (23) folios, al **Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado, por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el virus del papiloma humano.**

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congressistas: *Carlos Alberto Baena*, *Manuel Virgüez*, *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Daira Galvis*, *Nohora García Burgos*, *Arleth Casado* y honorables Representantes *Gloria Stella Díaz*, *Rosmary Martínez Rosales*, *Nancy Denis Castillo*.

El presente concepto se publicará en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

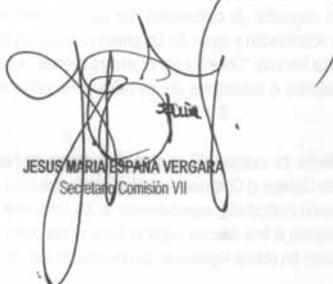


JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

El presente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segunda ponencia debate, que se ordena publicar, con proposición (positiva), está refrendado por los honorables Senadores

Rodrigo Romero Hernández (Coordinador) y Gloria Inés Ramírez Ríos, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Antonio José Correa Jiménez y Germán B. Carlosama López en su calidad de ponentes. El honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, se adhiere a la ponencia mediante oficio de fecha junio 4 de 2014.

El secretario



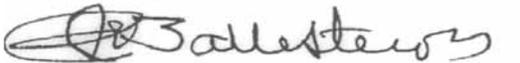
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2014  
Doctor  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario General  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Ciudad

Respetado doctor España:

Por la presente, expreso mi intención de adherirme a las ponencias presentadas ante la Comisión Séptima del Senado, de los **Proyectos de ley números 071 de 2013 Senado por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones; y 014 de 2013 Senado por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el virus del papiloma humano.**

Agradezco la atención oportuna a lo presente.  
Atentamente,



JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 27 de junio de 2013  
Honorable Senador  
GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN  
Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres**

*pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 71 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes de la iniciativa

El proyecto de ley es de iniciativa de los honorables Senadores Carlos Alberto Baena López y Alexander López Maya y de la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 28 de agosto de 2013 con el número 71 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 652 de la misma anualidad.

El Informe de Ponencia para Primer Debate fue presentado por los honorables Senadores Gloria Inés Ramírez Ríos (Coordinadora) y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 942 de 2013, siendo considerado, discutido y aprobado en la sesión ordinaria del tres (3) de diciembre de 2013, según Acta número 22 de la legislatura 2013-2014.

La honorable Senadora Teresita García Romero se adhirió a dicho informe de ponencia mediante oficio fechado el 21 de noviembre de 2013. Por su parte el honorable Senador Germán Bernardo Carlosama López, presentó impedimento para participar en la discusión y votación del proyecto, dado que su señora madre es Madre Comunitaria. Puesto a consideración dicho impedimento, este fue aprobado con ocho (8) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención. Sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo, este fue aprobado con nueve (9) votos a favor (mayoría absoluta), ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

Seguidamente se votó en bloque el texto del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión que la iniciativa pase a segundo debate, siendo aprobado con nueve (9) votos a favor (mayoría absoluta), ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorable Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores Gloria Inés Ramírez Ríos (Coordinadora), Teresita García Romero y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.

#### 2. Justificación de la presente iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales que deben regular la labor desarrollada por las madres comunitarias en el cuidado y atención integral de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad pertenecientes a los estratos

más pobres de la población, en el marco del Programa de Atención de la Primera Infancia como un servicio público a cargo del Estado.

Igualmente, el proyecto de ley pone en cuestionamiento la forma irregular como han sido vinculadas las madres comunitarias al Programa de Hogares del ICBF durante los 24 años de existencia, dando lugar a una grave violación de los principios constitucionales a la igualdad y a la no discriminación, especialmente en las relaciones del trabajo, razón por la cual el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional de conformación legislativa, busca restablecer los derechos laborales de las madres comunitarias con la propuesta de fijación de los lineamientos que deben regir la relación contractual entre estas trabajadoras y las entidades contratantes.

De esta forma, se estaría acatando las normas previstas en el artículo 53 superior, las previsiones establecidas en la Legislación Laboral Colombiana y los Convenios, Principios y Recomendaciones de la OIT alusivas a la protección del trabajo, así como las Recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Cpidesc y por el Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, Cedaw en relación con la situación de las madres comunitarias.

### 3. Marco Jurídico del proyecto de ley

#### • Fundamento Constitucional

*“Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

#### • Observancia de los principios consagrados en la Carta Política de 1991 como son:

a) La aplicación y desarrollo del principio de igualdad de oportunidades y de trato a favor de las madres comunitarias vinculadas a los Programas de Atención a la Primera Infancia (art. 13);

b) La aplicación del principio de protección especial al trabajador y del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25);

c) La aplicación de los principios consagrados en el artículo 53 de la Carta y que hacen alusión a:

*“La igualdad de oportunidades para los trabajadores, el derecho a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la reali-*

*dad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”;*

d) La aplicación de la protección especial por parte del Estado a la Mujer Cabeza de Familia (arts. 42 y 43).

#### • Observancia y aplicación de los Tratados y Convenios Internacionales que deben regir en la relación laboral de las Madres Comunitarias, a saber:

a) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Cedaw, ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y su Protocolo Facultativo, ratificado por Colombia mediante Ley 984 de 2005;

b) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, Convención de Belén do Pará, ratificada por Colombia mediante Ley 248 de 1995;

c) Convenio 95 de la OIT, de 1952, revisado parcialmente en 1992 por el Convenio 173, ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1992, relativo a la protección del salario;

d) Convenio 177 de la OIT, de 1996, sobre el trabajo a domicilio;

e) Convenio 100 de la OIT, de 1951, ratificado por la Ley 54 de 1962, relacionado con la igualdad de remuneración ante la fuerza de trabajo masculina y la fuerza de trabajo femenino por trabajo igual;

f) Convenio 156 de la OIT, de 1981, que establece consideraciones especiales para aquellos trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares;

g) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968;

h) Aplicación de las Recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1995, alusivas a la búsqueda de soluciones frente a la discriminación que ejerce el Estado colombiano con las Madres Comunitarias y Jardineras adscritas al ICBF y al DABS;

i) Aplicación de los resultados de la Primera Encuesta de Evaluación del Impacto que ha producido el Programa de Hogares Comunitarios, publicada en 1997 como culminación de un trabajo de investigación adelantado durante dos años en todo el país, con la que se demuestran las grandes carencias con las que prestan el Servicio de Bienestar Social las Madres Comunitarias y Jardineras del país.

#### • Fundamento Legal

##### – Código Sustantivo del Trabajo

##### Título Preliminar – Principios Generales

*Artículo 10. Igualdad de los trabajadores. Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma de retribución, salvo las excepciones establecidas por la ley.*

*Artículo 13. Las disposiciones de este Código contienen el mínimo de derechos y garantías consagrados a favor de los trabajadores. No produciendo efecto alguno cualquiera estipulación que afecte o desconozca este mínimo.*

**Artículo 14. Carácter de orden público. Irrenunciabilidad.** Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.

**Artículo 21. Normas más favorables.** En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo **prevalece la más favorable al trabajador.** La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

#### **Título V. Salarios**

**Artículo 143. A trabajo igual, salario igual.** 1°. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales”.

– **Ley 1110 de 2006**, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007, que en su artículo 76 establece:

**Artículo 76.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, en la ejecución del presupuesto de inversión, fortalecerá el Programa de Hogares Comunitarios, destinando los recursos suficientes para el desarrollo de los contratos de aportes suscritos con las asociaciones de madres comunitarias.

– **Ley 1496 de 2011**, denominada Ley de Equidad Salarial

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado y establecer los lineamientos generales que permitan erradicar cualquier forma discriminatoria en materia de retribución laboral.

**Artículo 2°. El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:**

**Artículo 10. Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras.** Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor; su forma a retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

**Artículo 3°. Definiciones.** Discriminación directa en materia de retribución laboral por razón del género o sexo: Toda situación de trato diferenciado injustificado, expreso o tácito, relacionada con la retribución económica percibida en desarrollo de una relación laboral, cualquiera sea su denominación por razones de género o sexo.

Discriminación indirecta en materia de retribución laboral por razón del género o sexo: Toda situación de trato diferenciado injustificado, expreso o tácito, en materia de remuneración laboral que se derive de norma, política, criterio o práctica laboral por razones de género o sexo.

**Artículo 6°. Auditorías.** El Ministerio del Trabajo implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria y a partir de muestras representativas por sectores económicos que permitan verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial o de remuneración.

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el funcionario encargado por el Ministerio para realizar la vigilancia y control, una vez verificada la transgresión de las disposiciones aquí contenidas, podrá imponer las sanciones señaladas en el numeral 2 del artículo 486 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo.

**Parágrafo.** En todo caso de tensión entre la igualdad de retribución y la libertad contractual de las partes, se preferirá la primera.

**Artículo 7°. El artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:**

**Artículo 143. A trabajo de igual valor, salario igual.**

1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

– **Ley 1607 del 26 diciembre de 2012**, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 36.** Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas. La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014.

Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.

#### **4. Derogatorias**

En vista de la complejidad de las normas expedidas por el ICBF en torno a la regulación técnica y administrativa de los Programas de Atención a la Primera Infancia, a los cuales han estado vinculadas las Madres Comunitarias, resulta perentorio establecer la vigencia o no de algunos de sus componentes, especialmente los que resulten contrarios a la formalización laboral que el Legislador ha ordenado a partir del 1° de enero del 2014, en acatamiento de la Sentencia T-628 de 2012.

En consecuencia de lo anterior, a partir de la vigencia de la presente ley, quedan derogadas del ordenamiento jurídico las siguientes disposiciones:

**Ley 797 de 2003**, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales, que en lo pertinente del artículo 2º, literal i) según el cual “El Fondo de Solidaridad Pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como (...) madres comunitarias (...). Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados”.

**Ley 1023 de 2006**, por la cual se vinculó el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que fue modificada por la **Ley 509 de 1999**, “por la cual se disponen unos beneficios en favor de las Madres Comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un Subsidio Pensional”, en lo que contravenga el proceso de formalización de la relación de trabajo de las madres comunitarias en todas sus modalidades, respecto de la tasa de cotización con destino al aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Ley 1187 de 2008**, por la cual se adiciona un párrafo 2º al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2º que trata del acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, ordena que este subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales.

En este punto se establece que el Gobierno nacional garantizará la priorización del acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional – Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigidas.

En el artículo 4º de la misma normativa se establece que la bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará en el 70% del SMLMV a partir del 1º de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen, entre otras, que deben ser revisadas ante el proceso de formalización laboral de las Madres Comunitarias en todas sus modalidades.

– **Decreto 1340 de 1995**, por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, en cuyo artículo 4º se establece:

*Artículo 4º. La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de Hogares de Bienestar mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por*

*cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen* (subraya fuera de texto).

Esta norma es concordante con los Acuerdos 21, 38 y 39 de 1996 emitidos por la Junta Directiva del ICBF, mediante los cuales se aprobaron los lineamientos y procedimientos técnico-administrativos, las modalidades de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus modalidades (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales), para la atención a niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad.

– **Resolución número 776 de 2011**, “por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico Administrativo de la Modalidad de Hogares Comunitarios en todas sus formas y los estándares de calidad”.

Del estudio riguroso de esta normativa se puede establecer que de las 61 variables que rigen los estándares de calidad, de 58 son responsables las Madres Comunitarias y el operador contratista, lo que implica que la responsabilidad de la calidad del servicio recae exclusivamente sobre ellas, sin que existan los contrapesos en materia de corresponsabilidad por parte del ICBF en la prestación integral del servicio.

Pero lo más lesivo de esta normativa está en la calificación que sobre la labor desarrollada por las Madres Comunitarias efectuarán los operadores contratados por el ICBF, según la cual entre 0 y 10:0 = no cumple; 5 = cumple parcialmente y 10 = si cumple; con todos los criterios que tiene cada variable, de donde se puede establecer que si el agente calificador determina que se cumple parcialmente, las responsables son las madres comunitarias, sin consideración a las causales que dependen directamente del ICBF por acción, por omisión, o por los padres de familia o acudientes cuando no cumplen con las obligaciones de cuidado o por las disímiles formas de corrupción en el cumplimiento de la contratación administrativa y en especial, en los Contratos de Aporte.

### 5. Consideraciones

En este punto vamos a referirnos a los aspectos de mayor relevancia que contienen las observaciones al proyecto de ley por parte del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicados en las *Gacetas del Congreso* números 98 de marzo 25 de 2014 y 182 del 6 de mayo de la misma anualidad.

El primero se refiere a la consideración de inconveniencia que el proyecto de ley en su artículo 2º defina la Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades, como un *servicio público* que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, que constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, reúnan los requisitos establecidos por el ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sobre la consideración de que *“los servicios públicos deben poseer características como permanencia, continuidad, regularidad y generalidad”*, sobre lo cual debemos precisar lo siguiente:

### 1. Noción de Servicio Público desde la perspectiva de la Constitución Política de 1991

El servicio público constituye, según Maurice Hauriou<sup>1</sup>, la razón de ser de la administración pública<sup>2</sup>, convirtiéndose en uno de los temas fundamentales del Estado Moderno<sup>3</sup>, lo que da cuenta de la importancia que tiene esta materia en la justificación del Estado Social de Derecho, para la materialización de este en pro del bienestar de todos los ciudadanos, cuya garantía de prestación efectiva, es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares.

Los servicios públicos en Colombia se concibieron como los pilares del bienestar social a partir de la Constitución de 1991, que establece en el Capítulo 5 del Título XII, que **“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”**, y que **“el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”**.

A su vez, la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos **“constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales”**.

Para Léon Duguit, uno de los uno de los teóricos franceses del derecho administrativo, los servicios públicos nutren toda la idea del Estado y la concepción de este como un instrumento al servicio de la colectividad<sup>4</sup>, y los definió como **“la actividad en la cual su cumplimiento debe estar asegurado por los gobernantes, porque es tal su naturaleza que solo puede ser realizada completamente por la intervención de la fuerza gobernante”**<sup>5</sup>.

Otro de los tratadistas del derecho administrativo francés, Jacques Chevallier al respecto sostiene: **“[...] el servicio público no es solamente una noción que, por su doble dimensión ideológica y jurídica constituye uno de los pilares de la Teoría del Estado; incluye también una realidad sociopolítica concreta: el servicio público es un conjunto de actividades, de órganos y de agentes que ocupan un lugar importante en la vida social”**.

### 2. La concepción de Estado Social de Derecho desde la perspectiva de la Carta Política de 1991

El artículo 1º de la Constitución Política de 1991 consagra:

**“Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la**

**solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”** (Subraya y resalta-do fuera de texto).

A su vez el artículo 2º establece:

**“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”**.

Con fundamento en lo anterior podemos afirmar que el paso de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, conlleva un contenido específico de nivel conceptual que propugna porque el fin del Estado sea el bienestar social de todos sus asociados, contenido fundante de la Constitución Política de 1991, como producto, entre otras cosas, el que algunos agentes estatales justificaban la violación de derechos y libertades en pro de la protección de las instituciones jurídicas.

El concepto de Estado Social de Derecho ordena no solamente cumplir con ciertas funciones sino también producir unos efectos dentro de la comunidad, desde el punto de vista de las necesidades concretas, lo que comporta un compromiso con la realidad que viven las comunidades en los campos: económico, político y social<sup>6</sup>, donde el fundamento de este Estado es la **dignidad humana**<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones al concepto de Estado Social de Derecho:

**“El presupuesto en el que se funda el Estado Social de Derecho es el de la íntima interconexión que se da entre la esfera estatal y la social. La sociedad no se presenta más como una entidad absolutamente independiente y autorregulada, dotada de un orden inmanente ajeno a toda regulación estatal que no fuera puramente adaptativa y promulgada en momento de crisis. La experiencia histórica ha demostrado la necesidad de que el Estado tenga una decidida presencia existencial y regulativa en las dimensiones más importantes de la vida social y económica, con el objeto de corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad, lo que llevado a la práctica ha contribuido a difuminar -hasta cierto punto- las fronteras entre lo estatal y lo social, reemplazándolas por una constante, fluida e interactiva relación entre lo público y lo privado”**<sup>8</sup>.

### 3. Del concepto de servicios públicos en Colombia

En Colombia la definición vigente sobre los servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>9</sup>, donde son definidos como:

**“Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regu-**

<sup>1</sup> Jurisconsulto francés. Uno de los principales autores del derecho público francés. Entre sus principales obras destacan: Principios de Derecho Público (1910) y Manual de Derecho Administrativo (1929).

<sup>2</sup> Alberto Montaña Plata, El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 136.

<sup>3</sup> Marco Antonio Velilla, Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., 2005, p. 27.

<sup>4</sup> Léon Duguit, *“Traité de droit constitutionnel, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing”*, 1927. Citado por Alberto Montaña Plata, en: El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 141.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>6</sup> José Gregorio Hernández Galindo, Los servicios públicos en la Constitución Política, en: Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., 2005, p. 60.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2006. M. P. Álvaro Araújo Rentería y Clara Inés Vargas.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-566 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-520 de 2003. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

*lar y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.*

Como lo hemos reiterado, la Constitución de 1991 resalta la importancia de los servicios públicos, destinando un capítulo completo (Capítulo 5) dentro del Título XII que trata de *El Régimen Económico y de La Hacienda Pública*, titulado *De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos*, en cuyo artículo 365, se consagra:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.*

Como dice la Constitución Nacional, los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o por particulares; respecto a lo último, la Corte ha dicho:

*“El servicio público de interés general prestado por un particular hace que este adquiera el carácter de autoridad, pues existe un ejercicio del poder público, y la característica fundamental del servicio público, como se mencionó anteriormente, es que tiene un régimen especial en atención al servicio”<sup>10</sup>.*

Por su parte, el artículo 366 establece:

*“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.*

A su vez, la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos están relacionados con la parte dogmática de la Constitución, agregando que *“estos servicios constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales, como se desprende del propio texto del artículo 365 de la Carta”.*

También ha manifestado la Corte que estos servicios deben regirse por los principios de eficiencia y universalidad, que debe garantizar el Estado. *“La universalidad exige la prestación de los servicios públicos, aun cuando ello suponga una mayor carga en cabeza de quienes cumplen dicha función”<sup>11</sup>.* principio que en su criterio se encuentra relacionado con el de solidaridad, plasmado en el artículo 1º superior, razón por la cual el constituyente del 91, al escoger como forma de Estado que regirá a la nación colombiana el Estado Social de Derecho, elevó a deber constitucional suministrar prestaciones a la colectividad como una de las más importantes funciones administrativas de esta forma de Estado.

#### **4. Características del Servicio Público en el Derecho Colombiano**

De la definición de servicio público se pueden extraer las siguientes características, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Constitución Nacional, así:

1. Es una actividad organizada.

2. Su fin es satisfacer necesidades de interés general.

3. Debe ser prestado en forma regular y continua.

4. Puede ser prestado por el Estado directamente, o por particulares.

5. Debe hacerse bajo la regulación, vigilancia y control del Estado.

6. Debe estar sometido a un régimen especial.

Dado que la constitución ha sido muy amplia en la determinación de la condición de servicio público, se usan dos maneras para catalogar un servicio de público o no. La primera es cuando la Constitución o la ley lo dicen expresamente; la segunda, mediante indicios que conjuntamente dan certeza al respecto; tales indicios son:

1. Si hay presencia del Estado.

2. Si hay un interés general.

3. Si está rodeado de privilegios, prerrogativas y excepciones en orden a garantizar el interés general.

4. Si tiene una legislación especial y hay un sometimiento de las diferencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>12</sup>.

De lo anterior se puede inferir, que la principal característica que tienen los servicios públicos, que los diferencia de los otros, es la necesidad del interés general que se busca satisfacer; el ejercicio de este servicio conlleva prerrogativas públicas por parte de los prestadores<sup>13</sup>, aspecto que debe ser definido por el legislador, como en el caso que nos ocupa, esto es, definir la atención integral a la primera infancia como Servicio Público.

Podemos concluir afirmando que la noción de Servicio Público, a partir de la concepción de Estado Social de Derecho tiene una connotación muy importante, ya que se trata de la materialización del llamado *bienestar de los asociados*; porque de nada sirve que la Constitución lo proclame si no se materializa, de donde todas las actividades encaminadas al bienestar de las personas están catalogadas como *servicios públicos, y el Estado, en cabeza de la administración pública debe garantizar que estos se creen y se materialicen de manera eficiente y continua sin ser una carga para los asociados*; bienestar al cual todos tenemos derecho, sin distingos de raza, sexo, condición social o de ningún otro tipo. De este modo, la noción de servicio público se constituye en la más clara indicación del paso del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, que en entrándose de los niños y las niñas debe ser considerado de forma preferente, dada su condición de sujetos de especial protección constitucional.

#### **5. Prevalencia de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes**

– Marco Jurídico Internacional

**Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, ratificada por el Estado Colombiano mediante la Ley 12 de 1991.

**Artículo 4º.** *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-507 de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-540 de 1992. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> HERRERA Robles. Aleksey. “Aspectos generales de derecho administrativo colombiano”, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2006, p. 33.

<sup>13</sup> MONTAÑA Plata, Alberto, op. cit., p. 216.

en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

#### **Artículo 19.**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

#### **Artículo 27.**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

#### **– Fundamento Constitucional**

**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** (resaltado fuera de texto).

#### **– Fundamento Legal**

**Ley 1098 de 2006** – Código de Infancia y Adolescencia

**Artículo 7º. Protección integral.** Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

**La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.**

**Artículo 8º. Interés superior de los niños, las niñas los adolescentes.** Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

**Artículo 9º. Prevalencia de los derechos.** En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

**11. Exigibilidad de los derechos.** Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

**El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.**

**Parágrafo.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.

En el Título II que trata de la Garantía de Derechos y Prevención, el Capítulo I que hace alusión a las Obligaciones de la Familia, la Sociedad y el Estado se establece:

**Artículo 41. Obligaciones del Estado.** El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.

En la misma obra, el Libro III que se refiere al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Políticas Públicas, Inspección, Vigilancia y Control, el Capítulo I que trata del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, en los artículos 201 a 209, se establece lo siguiente:

**Artículo 201. Definición de políticas públicas de infancia y adolescencia.** Para los efectos de esta ley, se entienden por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

**Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias.**

**Artículo 202. Objetivos de las políticas públicas.** Son objetivos de las políticas públicas, entre otros, los siguientes:

1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos.

**Artículo 205. Sistema Nacional de Bienestar Familiar.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

**El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.**

En el Capítulo II que trata de la Inspección, Vigilancia y Control, se establece lo siguiente:

**Artículo 208. Definición.** Para los efectos de esta ley se entiende por vigilancia y control las acciones de supervisión, policivas, administrativas, y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables.

**Artículo 209. Objetivo general de la inspección, vigilancia y control.** El Objetivo de la inspección, la vigilancia y el control es asegurar que las autoridades competentes cumplan sus funciones en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal para:

1. Garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar.

2. Asegurar que reciban la protección integral necesaria para el restablecimiento de sus derechos.

3. Disponer la adecuada distribución y utilización de los recursos destinados al cumplimiento de

las obligaciones del Estado en materia de infancia, adolescencia y familia.

4. Verificar que las entidades responsables de garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes cumplan de manera permanente con el mejoramiento de su calidad de vida y la de sus familias.

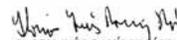
Como puede establecerse del anterior ejercicio, la Atención Integral a la Primera Infancia reúne todos los requisitos para ser considerado como un **servicio público**, en el marco de los postulados de la Carta Política del país, de la legislación vigente y de las normas y la doctrina internacional relacionada con los derechos de los niños y las niñas, cuyo carácter es *universal, prevalente e interdependiente*, de donde podemos inferir que el Estado debe garantizarla de conformidad con los principios de eficiencia, continuidad, regularidad y generalidad. No de otra forma se podría entender la prevalencia del **interés superior del niño** por parte del Estado colombiano.

En consecuencia solicitamos al Cuerpo Legislativo apartarse de la citada consideración.

En relación con las observaciones atinentes al derecho que tienen las Madres de Comunitarias de capacitación y actualización ocupacional, hemos acogido las sugerencias de redacción propuestas en su concepto por el MEN, lo mismo en cuanto a la eliminación del retiro 2° y del parágrafo 2° del artículo 3° y con el aval de ese mismo Ministerio, hemos incluido un artículo nuevo con el cual se autoriza al Gobierno nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la creación de un fondo, que sea administrado por el Icetex, con destino a promocionar con las Madres Comunitarias, programas académicos de educación superior, relacionados con la Atención Integral a la Primera Infancia.

#### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Segundo Debate, el **Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado**, “por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones”, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

  
GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS  
Senadora de la República  
Ponente Coordinadora

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República  
Ponente

  
TERESITA GARCÍA ROMERO  
Senadora de la República  
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

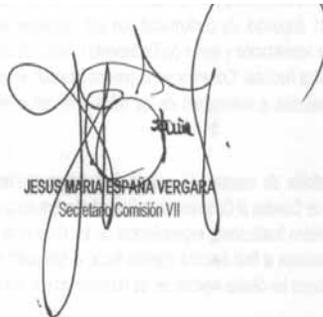
Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha autorizo la publicación en **Gaceta del Congreso**; el Informe de Ponencia para

Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintiséis (26) folios, al **Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.

Autoría: *Carlos Alberto Baena López, Alexánder López Maya, Gloria Stela Díaz.*

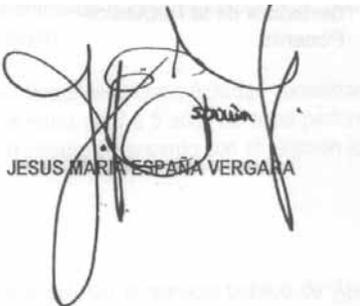
El presente concepto se publicará en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.



El secretario

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

El presente informe de Ponencia para segundo debate y Texto Propuesto para Segunda Ponencia Debate, que se ordena publicar, con proposición (positiva), está refrendado por los honorables Senadores; Gloria Inés Ramírez Ríos (Coordinadora) y Teresita García Romero, en su calidad de ponente. El honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier. Se adhiere a la ponencia mediante oficio de fecha junio 4 de 2014.



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto de la ley, del servicio público de atención a la primera infancia, definiciones

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todas sus modalidades.

Artículo 2°. *Del servicio público de Atención a la Primera Infancia.* La Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades, es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, que constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, reúnan los requisitos establecidos por el ICBF, mediante la suscripción de Contratos de Aporte, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

El servicio público de atención a la primera infancia tiene como finalidad garantizar el bienestar y los derechos prevalentes e inalienables de los niños y las niñas de 0 a 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población en forma regular y continua, de acuerdo con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.*

**1. Madres Comunitarias:** Son mujeres que prestan el servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todas sus modalidades a los siguientes grupos de población:

1. Niños y niñas entre 0 y 5 años de edad.
2. Niños y niñas menores de 2 años que se encuentren en situación de abandono o vulnerabilidad psicoafectiva, nutricional, económica y social.
3. Mujeres gestantes o lactantes en situación de extrema pobreza.
4. Niños, niñas o adolescentes que se encuentren bajo una medida de protección provisional.
5. Niños, niñas o adolescentes cuyos derechos se encuentren en peligro de ser afectados por encontrarse en situación de discapacidad parcial o total, porque padezcan una enfermedad que requiere de tratamiento y cuidados especiales o porque estén en situación de desplazamiento forzado.
6. Niños, niñas y/o adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley.

Parágrafo 1°. Este servicio podrá ser prestado en el lugar del domicilio de la madre comunitaria, en sedes sociales, comunitarias o en una institución estatal o privada bajo la continuada subordinación de una Organización Comunitaria, Social o Empresarial y la vigilancia, control y seguimiento del ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se denominarán Hogares Comunitarios.

Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el gobierno nacional expedirá el nuevo régimen jurídico especial del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todas sus modalidades.

**2. Asociaciones y Organizaciones Comunitarias.** Son personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyen para la prestación del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF en todas sus modalidades, pudiendo estar conformadas por las madres comunitarias y/o los padres de familia beneficiarios de los programas, mediante la suscripción de convenios o contratos de administración con el ICBF, de conformidad con lo previsto en la Ley de Contratación Administrativa y las normas que la modifiquen o sustituyan.

## CAPÍTULO II

**Principios y reglas que rigen la relación laboral de las madres comunitarias, naturaleza del vínculo contractual, reglamento de trabajo, inspección y vigilancia**

Artículo 4°. *Principios.* La relación laboral que ostentan las Madres Comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF en todas sus modalidades, se regirá por los siguientes principios:

1. *Prevalencia de los principios mínimos y los derechos fundamentales en la relación de trabajo.* En la elaboración, aplicación e interpretación de las normas relativas a la relación laboral de las madres comunitarias se tendrán en cuenta siempre los principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política y los principios y derechos del trabajo contenidos en los Convenios, Recomendaciones y Resoluciones de la OIT.

2. *Principio protector.* La relación laboral que ostentan las madres comunitarias tendrá un amparo preferente frente a los demás sujetos que intervengan en la relación contractual, de conformidad con las siguientes reglas:

– **Regla más favorable:** Cuando exista la concurrencia de varias normas sobre un mismo punto de derecho, deberá aplicarse aquella que sea más favorable a la trabajadora. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

– **Regla de la condición más beneficiosa:** La expedición de nuevas normas alusivas a la relación laboral de las madres comunitarias no podrá desmejorar las condiciones que tenga la trabajadora.

– **Regla del in dubio pro operario:** Para efectos de interpretación de las normas aplicables a las madres comunitarias se deberá tener en cuenta siempre la más favorable a la trabajadora.

3. *Carácter de la remuneración.* La remuneración y toda prestación económica que reciban las madres comunitarias como retribución de sus servicios corresponderá al valor del mínimo vital adecuado a la materialización de una existencia digna para ella y su familia y a la protección de su poder adquisitivo frente a las fluctuaciones de la economía.

4. *Estabilidad en el empleo.* La relación laboral que ostentan las madres comunitarias tendrá vocación de permanencia y continuidad cualquiera que sea la forma de vinculación y solo podrá ser terminada cuando haya una causa justificada debidamente comprobada.

5. *Primacía de la realidad.* En la relación laboral que ostentan las madres comunitarias prevalecerá siempre el principio de primacía de la realidad sobre cualquier formalidad que tienda a desconocer o a transformar en un fenómeno jurídico distinto la relación de trabajo existente.

6. *Equidad de género en el trabajo.* En la relación laboral que ostentan las madres se aplicará la equidad de género, a fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, prevenir cualquier forma de discriminación por razones del género y de acoso que atenten contra su dignidad humana, su bienestar y permanencia en el trabajo.

7. *Libertad Sindical.* Las madres comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención a la Primera Infancia a través de los Programa del ICBF en

todas sus modalidades, tendrán derecho a constituir y/o afiliarse a organizaciones sindicales de primero, segundo o tercer grado, a la negociación colectiva de pliegos de peticiones y a la protesta legítima.

8. *Irrenunciabilidad de los derechos laborales.* Los derechos laborales reconocidos en la Constitución y en el Código Sustantivo del Trabajo no podrán renunciarse ni presunta ni expresamente y cualquier convención que tienda a lograr su renuncia no tiene validez y se considerará nula, de nulidad absoluta.

9. *Principio de inmediatez.* En la relación laboral que ostentan las madres comunitarias debe haber siempre un plazo inmediato y razonable entre el momento en que el empleador (operador del servicio) conoce o comprueba la existencia de la falta cometida por la trabajadora y el momento en que se inicia el procedimiento disciplinario y/o sancionador por parte del empleador.

Artículo 5°. *Del vínculo contractual de las madres comunitarias.* A partir del 1° de enero del 2014, el vínculo contractual de las madres comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF, en sus diferentes modalidades, se regirá mediante contrato de trabajo a término indefinido y tendrán derecho al reconocimiento de la remuneración equivalente al valor del salario mínimo legal mensual vigente y a las prestaciones económicas y sociales establecidas en la ley laboral.

Parágrafo 1°. A las madres comunitarias vinculadas a los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF que habiendo cotizado durante toda su vida laboral, estén próximas a reunir el requisito de la edad para pensionarse, se les garantizará su permanencia dentro de los programas donde venían laborando o en otros donde voluntariamente deseen trasladarse, hasta tanto se cumpla el término del citado requisito.

Parágrafo 2°. En el proceso de selección de las aspirantes a desempeñarse como Madres Comunitarias, Madres Fami o Madres Sustitutas de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, se otorgará un tratamiento preferente a las mujeres que ostenten la condición de mujeres cabeza de familia, se encuentren en situación de desplazamiento forzado o hayan sido víctimas de alguna forma de violencia de género, en orden a garantizar la protección y restablecimiento de sus derechos.

Artículo 6°. *Sustitución de empleadores.* De conformidad con lo previsto por los Artículos 67, 68 y 69 del Código Sustantivo del Trabajo, las Madres Comunitarias de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF que hagan tránsito o hayan transitado con anterioridad a la vigencia de la presente ley a la estrategia gubernamental “De Cero a Siempre”, conservarán la calidad del vínculo contractual establecido en la presente ley y demás prerrogativas laborales y sociales.

Parágrafo 1°. El ICBF y el operador de la estrategia gubernamental “De Cero a Siempre”, responderán solidariamente por las obligaciones laborales que a la fecha de sustitución sean exigibles por las madres comunitarias, pudiendo este último repetir contra el primero.

Parágrafo 2°. En el caso que las madres comunitarias hayan adquirido el derecho a pensionarse con

anterioridad a la sustitución, las mesadas pensionales que sean exigibles con posterioridad a esa sustitución deberán ser cubiertas por la administradora de pensiones donde cotizó.

Artículo 7°. *Del reglamento de trabajo.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el ICBF convocará a una mesa de trabajo a las organizaciones representativas de madres comunitarias para la discusión, elaboración y adopción, previo acuerdo, del Reglamento de Trabajo que regirá para los operadores de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, al que deberán someterse los sujetos integrantes de la relación contractual.

Artículo 8°. *Derecho a la Educación.* Las madres comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF, en todas sus modalidades, tendrán derecho:

a) Al acceso gratuito a la educación básica y media en las instituciones educativas oficiales, para lo cual el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente;

b) Al otorgamiento de permisos para asistir a clases y exámenes, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación, siempre y cuando no se interfieran las funciones propias de su cargo.

Artículo 9°. Se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la creación de un fondo que sea administrado por el Icetex, con destino a estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior de las madres comunitarias relacionados con la atención integral a la primera infancia.

Artículo 10. *Inspección y vigilancia.* El Ministerio del Trabajo, de conformidad con sus competencias, adelantará la inspección y vigilancia a los operadores de los Programas del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, a través de visitas de inspección que permitan verificar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la presente ley a favor de las madres comunitarias en todas las modalidades del servicio.

Para tal efecto, el funcionario competente, una vez verifique la transgresión de las disposiciones aquí contenidas, podrá imponer las sanciones señaladas en el numeral 2 del artículo 486 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 1649 de 2011, Ley de Equidad Salarial.

### CAPÍTULO III

#### Disposiciones generales

Artículo 11. *De la dotación de bienes y servicios para funcionamiento del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.* La dotación de bienes y servicios para el funcionamiento del Servicio Público de Atención a la Primera Infancia del ICBF en todas sus modalidades, deberá ser sometida a revisión periódica con el fin de establecer la calidad, oportunidad y suficiencia de la misma.

Para ese fin se implementarán los siguientes mecanismos de control:

1. Los padres de familia de los niños, niñas y adolescentes usuarios de los programas podrán constituir Veedurías Ciudadanas para establecer la

calidad, oportunidad y suficiencia de la dotación de los bienes fungibles y no fungibles que se suministren para el desarrollo de los programas en sus diferentes modalidades y la legalidad de los contratos de suministro.

2. El ICBF publicará en la página web de la institución, de forma permanente, la convocatoria y adjudicación de los contratos de suministros de bienes y servicios que se suscriban para garantizar el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia.

3. El ICBF publicará en la página web de la institución los informes de interventoría o supervisión de los contratos de suministro de bienes y servicios que se suscriban con las personas jurídicas que administren los programas del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades.

4. El ICBF publicará en la página web de la institución los informes que emitan los Órganos de Control sobre las irregularidades e inconsistencias que pueda presentar la prestación del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia.

Parágrafo. En ningún caso las madres comunitarias estarán obligadas a sufragar de su propio peculio el suministro de bienes y servicios para funcionamiento de los Servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF.

Artículo 12. *Cualificación de los Programas del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia.* El ICBF apropiará los recursos presupuestales necesarios que garanticen la implementación de un proceso de cualificación de los Programas del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, en orden a potenciar el perfeccionamiento del talento humano, la dotación adecuada y el mejoramiento de la infraestructura de los hogares en todas sus modalidades, bajo un criterio de identidad institucional y desde la perspectiva de los derechos prevalentes e inalienables de los niños, niñas y adolescentes usuarios.

Parágrafo 1°. La estrategia gubernamental de “De Cero a Siempre” estará encaminada a una oferta de servicios para los niños, niñas y adolescentes que estén por fuera de los Programas de Atención Integral a la Primera infancia del ICBF que han sido atendidos por las madres comunitarias, en todas sus modalidades.

En consideración a lo anterior, los operadores de dicha estrategia y el ICBF adelantarán las gestiones que permitan la ubicación de esta población, especialmente en las regiones más deprimidas del país, preservando la consolidación y fortalecimiento de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF que han sido atendidos por las madres comunitarias, en todas sus modalidades.

Parágrafo 2°. Las personas que acrediten haber prestado sus servicios como madres comunitarias en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF en cualquiera de sus modalidades, serán tenidas en cuenta de forma preferente por las autoridades distritales y municipales para la vinculación de personal a las estrategias de Educación Inicial que adelanten los Entes Territoriales, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 de la siguiente manera:

**Artículo 127. Tarifas de servicios públicos para los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.** Para efectos del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF en todas sus modalidades, serán considerados de estrato uno (1).

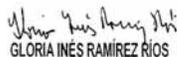
Artículo 14. *Evaluación y seguimiento a los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.* La Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada por el artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, promoverá a partir de la promulgación de la presente ley, la Segunda Encuesta Nacional de Evaluación del Impacto de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, cuyos resultados deberán ser entregados a las Comisiones Sextas y Séptimas del Senado y la Cámara de Representantes para el respectivo control político.

Igualmente la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada mediante el Decreto 4875 de 2011 dispondrá, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos y administrativos para la actualización y ajuste del Documento Compes Social 109 de 2007 mediante el cual se adoptó la Política Pública Nacional “Colombia por la primera infancia”, en orden a garantizar el goce efectivo de los derechos prevalentes e inalienables de los niños y las niñas de los estratos más pobres de la población.

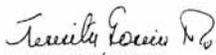
Artículo 15. *Rendición de cuentas.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) entregará informe de Rendición de Cuentas al Congreso de la República sobre cada uno de los programas que ejecuta en desarrollo de su misión institucional, especialmente de los Programas del Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia al final de cada vigencia fiscal, el que podrá ser sometido a Debate de Control Político si así lo consideran las células legislativas, de conformidad con sus competencias.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular, el artículo 4° de la Ley 1187 de 2008 y el artículo 4° del Decreto 1340 de 1995.

De los honorables Senadores y Senadoras,

  
GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS  
Senadora de la República  
Ponente Coordinadora

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República  
Ponente

  
TERESITA GARCÍA ROMERO  
Senadora de la República  
Ponente

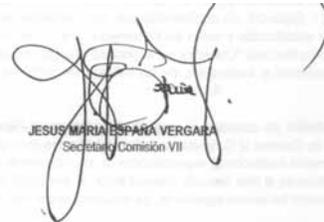
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha autorizo la publicación en *Gaceta del Congreso*; el Informe de Ponencia para

Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintiséis (26) folios, al **Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones. Autoría: Carlos Alberto Baerna López, Alexander López Maya, Gloria Stela Díaz.

El presente concepto se publicará en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario  
  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

El presente informe de Ponencia para segundo debate y Texto Propuesto para Segunda Ponencia Debate, que se ordena publicar, con proposición (positiva), está refrendado por los honorables Senadores; Gloria Inés Ramírez Ríos (Coordinadora) y Teresita García Romero, en su calidad de ponente. El honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier. Se adhiere a la ponencia mediante oficio de fecha junio 4 de 2014.

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2014

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

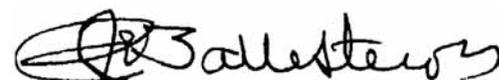
Ciudad

Respetado doctor España:

Por la presente, expreso mi intención de adherirme a las ponencias presentadas ante la Comisión Séptima del Senado, de los **Proyectos de ley número 071 de 2013 Senado**, “por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar; sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones” y **014 de 2013 Senado**, “por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el virus del papiloma humano”.

Agradezco la atención oportuna a lo presente.

Atentamente,



JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER  
Senador de la República

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.*

Bogotá, D. C., junio 3 de 2014

Honorable Senador

GUILLERMO A. SANTOS MARÍN

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado, *por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Competencia.
4. Consideraciones.
- 4.1 Marco Constitucional, legal y Jurisprudencial.
5. Proposición.
6. Texto Propuesto.

### 1. Antecedentes

La presente iniciativa ya había sido radicada en la Comisión Séptima del Senado de la República, durante la Legislatura 2012, teniendo como ponentes a los honorables Senadores Teresita García y Antonio José Correa Jiménez. No obstante, a pesar de haber contado con ponencia positiva, el mismo fue archivado por términos.

Durante su trámite, los ponentes solicitaron concepto al Ministerio de Salud, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios), y la organización Andianos, los cuales refirieron sus respectivas observaciones al texto original del proyecto de ley. Dichas sugerencias se acogen en el presente texto que se pone nuevamente a consideración del honorable Congreso de la República.

De igual manera posterior a su aprobación en primer debate en la comisión séptima del Senado de la República, desde la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía mayor de Bogotá se expidió concepto con fecha del día 29 de mayo de 2014 con observaciones sobre la iniciativa sub examine, algunas de las cuales se acogieron para el texto propuesto para segundo debate.

### 2. Objeto y Justificación del proyecto

La presente iniciativa busca establecer políticas articuladas para el fomento de la recreación y el deporte, mediante la conservación, preservación y buen uso de los principales espacios en los cuales se realizan estas actividades, como lo son los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos, como espacios vitales para el desarrollo óptimo de la vida urbana.

La necesidad de promover programas o políticas de respeto del espacio público, así como la posibilidad de incentivar un mayor y mejor uso del espacio público existente se orientan al igual que la tendencia mundial de lograr ciudades amigables con el ambiente, la salud y la convivencia urbana permitiendo por ejemplo cambiar el enfoque que se tiene de los medios activos como actividades de ocio, resaltando su gran valor para por ejemplo el transporte mediante el uso de la bicicleta, que tiene grandes beneficios para la salud, el ambiente y la economía doméstica, y no solamente promover su uso para actividades de recreación, pero para ello hace falta la articulación y compromiso de las Instituciones, sociedad civil y las autoridades que permita que estos programas o políticas sean ejecutables.

La ciudad de Bogotá está considerada a nivel Mundial como una de las ciudades con menor espacio público por habitante, “cuenta con un promedio de 3,67 m<sup>2</sup>/hab, muy por debajo a otras ciudades, como Londres con 20 m<sup>2</sup>/hab, Miami 33.86 m<sup>2</sup>/hab, Singapur 19 m<sup>2</sup>/hab, Buenos Aires con 22 m<sup>2</sup>/hab, entre otras y del estándar internacional establecido por Naciones Unidas con un mínimo de 10 m<sup>2</sup>/hab. Es decir un asentamiento con cerca de 19.000 hab/km<sup>2</sup>, mientras que la ciudad más densa de los Estados Unidos, Jersey City tiene 4.500 hab/km<sup>2</sup> y Nueva York, una de las de menor densidad cuenta con 2.900 hab/km<sup>2</sup>”.<sup>1</sup>



La gran preocupación por el desbordado crecimiento urbano y las precarias condiciones en la calidad de vida de los habitantes de Bogotá, resultado de la drástica reducción del espacio público para darle paso a la expansión urbana, el deterioro en la calidad ambiental, el desbordado aumento del parque automotor y la masificación de hábitos de vida sedentarios que desembocaron en afectaciones en la calidad de vida de los habitantes, originaron un giro en las políticas de las diferentes administraciones distritales de la ciudad capital orientadas estas, a corregir estas circunstancias.

La mejoría de la situación del espacio público en Bogotá ha sido notoria, a partir de las administraciones distritales de finales de los años 90 cuando en el plan de desarrollo de 1998 se implementaron políticas orientadas a proteger los espacios verdes, y el espacio público de la ciudad de los proyectos de expansión de la misma.

Como fruto de esta política surgió el Decreto Distrital 190 del 2004 que en su artículo 13 establece

<sup>1</sup> Ángela Casas Castillo, Daniel Gómez López Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, La Relevancia de las zonas verdes en el espacio público urbano: La necesidad de su revaloración para la Ciudad Capital 2008.

que la política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento.

Posteriormente mediante el Decreto Distrital 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro del Espacio Público para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, que contiene la Política de Cubrimiento y Accesibilidad del Espacio Público, comprende el conjunto de acciones encaminadas a alcanzar los estándares mínimos de Espacio Público por habitante y a orientar la consolidación de un Sistema de Espacio Público Construido y de la Estructura Ecológica Principal, bajo criterios sustentables, y al fortalecimiento de las redes y demás componentes del mismo, con el objeto de disponer de espacio público acorde a la calidad de vida urbana que demanda la población y a los requerimientos del crecimiento de la ciudad.

Estas políticas fundadas en la inclusión, el respeto, la igualdad y la equidad, la participación son apenas una muestra de la voluntad de las diferentes administraciones de la ciudad de Bogotá, por lograr una ciudad más amigable, mediante la continuidad de sus políticas ambientales y de protección del espacio público como herramientas efectivas para la promoción de hábitos saludables de vida, que impacten de manera positiva la salud pública de los habitantes.

### 3. Competencia

El presente proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por el honorable Senador Manuel Virgüez Piraquive quien tiene la competencia, para tal efecto.

### 4. Consideraciones

Estas consideraciones se hacen tomando como referencia la ciudad de Bogotá, abordando de manera breve algunos de los aspectos que hacen parte estructural de los parámetros para determinar la calidad de vida, dado que la mayoría de datos de los diferentes estudios e informes que pueden ser consultados en Colombia sobre contaminación ambiental, espacio público, movilidad, seguridad, actividad física y recreativa entre otros factores que afectan la vida urbana son en su mayoría sobre la ciudad de capital que es el referente nacional.

Como respuesta a la imperiosa necesidad de ejercer control sobre la calidad de vida en Bogotá surgió el programa “Bogotá como vamos” que es una iniciativa de la sociedad civil, que se ha replicado en varias ciudades de Colombia y Latinoamérica, iniciativa que busca medir la calidad de vida en el entorno urbano y contribuir al debate sobre espacio público y su inclusión en la agenda política de la ciudad.

Considerado programa pionero en la región, busca medir la condición y calidad del espacio público, desde una visión que prioriza lo colectivo y al peatón, a partir de:

- Cambios, condiciones y cobertura de la malla vial que sirve al Transmilenio y a las ciclorrutas.

- Cantidad de espacio público por habitante.
- Condiciones de los andenes y separadores según los usuarios.
- Calificación ciudadana a parques y zonas verdes, vías de acceso barriales, iluminación de espacios públicos, transporte público, estado de la malla vial y administración del tránsito.

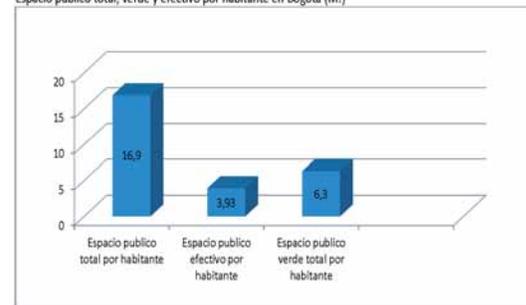
### Espacio Público

El espacio público entendido como los lugares de uso colectivo y de convivencias sociales cotidianas es un elemento esencial de la vida urbana. De este hacen parte el espacio público peatonal, parques, ciclovías, plazas, plazoletas y escenarios deportivos entre otros.

Aunque el Decreto número 1504 de 2008 establece en su artículo 14 que “Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m<sup>2</sup>) y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”.

Existe una gran diferencia entre espacio público total y espacio público efectivo, la diferencia radica en que el espacio público total suma las alamedas, vías peatonales, andenes, ciclorrutas, sistema de áreas protegidas, a las zonas verdes parques, plazas y plazoletas que es el espacio público efectivo.

Espacio público total, verde y efectivo por habitante en Bogotá (M.)



Fuente: Bogotá como vamos informe de calidad de vida 2012.

El objetivo –sin olvidar la gran dificultad que esto conlleva– es lograr el mayor espacio público efectivo en todas las ciudades del país, que exista una política para su protección, conservación, que permita incrementar la accesibilidad de los habitantes a las actividades físicas, deportivas, de recreación y esparcimiento, garantizando las condiciones para el ejercicio efectivo y progresivo de sus derechos, en los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.

### Ciclorrutas

El proyecto de las ciclorrutas que nació entre los años 1995-1997 creado a través del programa “Formar Ciudad” como herramienta para la inclusión del espacio público en la recreación de los habitantes conectando diversas zonas verdes, mejorar la calidad de vida de los bogotanos y mostrar un lado más amable de la ciudad. El proyecto cobró mayor importancia con el plan de desarrollo 1998-2001 “Por la Bogotá que queremos” en el cual la ciclorruta dio un paso de lo meramente recreativo a hacer parte fundamental de las políticas de movilidad de la ciudad.

El fortalecimiento, crecimiento y continuidad de este proyecto ha servido para que cientos de miles de habitantes de Bogotá se vean beneficiados de opciones de transporte eficiente, rápido, económico y amigable con el ambiente, diariamente cerca de 100.000 personas usan los cerca de 350 km de ciclorrutas habilitados en la ciudad, ejercicio que ha demostrado ser muy incluyente ya que beneficia en mayor medida a las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Las ciclorrutas con mayor uso son las de la Avenida Ciudad de Cali, la de la Avenida Boyacá, de la Avenida NQS y la de la Carrera 19. Las localidades donde hay mayor uso de la bicicleta son Kennedy, Suba, Bosa, Engativá, las cuales tienen más de 60 mil viajes por día, además de ser visiblemente favorable para la salud pública y la movilidad de los usuarios y el ambiente.

Expresiones urbanas relacionadas con el uso de la bicicleta como la jornada del Día Sin Carro, la Ciclovía Dominical, la Ciclovía Nocturna fortalecen la cultura alrededor de la promoción del uso de la bicicleta como una alternativa real de movilidad y vida con efectos positivos en la salud y el ambiente de la ciudad.

### Zonas verdes

La importancia de las zonas verdes, como parques y zonas arborizadas que posibiliten espacios de esparcimiento y recreación son fundamentales en los índices de calidad de vida de los habitantes factores como calidad del aire, espacio para practicar deportes, árboles que ayuden a reducir la contaminación del aire, zonas libres de contaminación audiovisual son fundamentales para contrarrestar males propios de las grandes urbes.

Según cifras del programa Bogotá como vamos, en su informe de calidad de vida 2012, en “Bogotá por cada 6 habitantes hay 1 árbol, cuando según la Organización Mundial de la Salud debe haber 1 árbol por cada 3 habitantes”, resaltando que por ejemplo la ciudad de Curitiba en Brasil tiene 52 árboles por habitante, Santiago de Chile 10 y ciudad de México 3,5 árboles por habitante.

Estas cifras muestran la deficiencia de zonas verdes arborizadas, que contribuyan con la calidad del aire y de manera directa con espacios para desarrollar actividades de recreación y deporte que beneficien los indicadores de salud pública.

“La contaminación del aire sigue siendo una de las principales causas de mortalidad infantil en Colombia y según reportes del Banco Mundial tiene mayores costos que la falta de acceso al agua potable y a sistemas de saneamiento, pues todos estamos expuestos en mayor o menor grado al aire contaminado. El rápido crecimiento económico, la ausencia de sistemas de control de emisiones en industrias y vehículos, una inadecuada planificación urbana y las actividades de extracción minera a gran escala son responsables del deterioro de la calidad del aire en el país”<sup>2</sup>

### Actividad física

La posibilidad de realizar algún tipo de actividad física en las grandes urbes está condicionada a factores como educación, que hace referencia a una ade-

cuada utilización del tiempo libre en actividades que redundan en aspectos positivos para la salud, espacio, la posibilidad de contar con espacios adecuados para el desarrollo de actividades físicas como parques, plazoletas, zonas verdes, equipamientos para la realización de ejercicios, senderos peatonales y seguridad en los mismos, disponibilidad de tiempo, estrechamente ligado a la movilidad, distancia del lugar de trabajo, el centro educativo y la distancia del hogar respecto del espacio adecuado para realizar algún tipo de actividad física.

Se ha visto que programas destinados a promover la actividad física, como ciclorruta de los domingos, el día sin carro, las maratones recreativas, los campeonatos deportivos entre otras muchas generan un entorno de aceptación sociocultural propicio para el desarrollo de actividades físicas, claro, siempre y cuando existan los espacios para su realización que hoy en día no son suficientes, y presentan una gran heterogeneidad.

En Colombia, Según los resultados de la ENSIN-2010 (Encuesta Nacional de Situación Nutricional), solamente el 26% de la población cumple con el mínimo de actividad física recomendada en el grupo de edad de 13 a 17 años, este porcentaje, aumenta a 42,6% entre 18 y 64 años, sin embargo llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% entre 18 y 64 años. Sumado a este panorama el 56,3% de los niños entre 5-12 años dedican 2 o más horas diarias a ver televisión y el promedio de inicio del consumo de tabaco inicia a los 16,9 años.<sup>3</sup>

En conclusión la pertinencia de la presente iniciativa radica en que es necesaria una política que logre articular a nivel nacional todas las herramientas existentes que permitan reducir de manera significativa los factores que impiden que los indicadores que afectan la calidad de vida en la ciudad mejoren, objetivo que requiere de la participación ciudadana, institucional y de las autoridades de los niveles locales, regionales y nacional.

### 4.1 Marco Constitucional, legal y Jurisprudencial

En cuanto a la normatividad nacional, desde la Constitución Política de 1991 se reconoce en el artículo 52, *el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre*; igualmente la misma Carta establece que el deporte y la recreación, *forman parte de la educación y constituyen un gasto público social*.

En materia ambiental, la Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

Derecho a un ambiente sano: En el artículo 79, se consagra que: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

<sup>2</sup> Jorge Eduardo Pachón Quinche, docente de la Universidad de La Salle y director del Centro Lasallista de Investigación y Modelación Ambiental (CLIMA).

<sup>3</sup> Ministerio de Salud, Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

El ambiente como patrimonio común: En el artículo 8° se incorpora dicho principio, al imponerle al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales, así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente artículo 95. Continúa su desarrollo al determinar en el artículo 63 que: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio Arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

*Leyes y Decretos:*

**Compes 3718 de 2012.** Este documento establece los lineamientos para la construcción de la política nacional de espacio público, y dispone como objetivo central la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los entes territoriales.

**Decreto número 2600 de 2009,** por el cual se reglamenta el consejo técnico Asesor de política y Normatividad ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

**Decreto-ley 2811 de 1974:** Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.

**Ley 23 de 1973:** Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales.

**Ley 99 de 1993:** Crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.

**Ley 491 de 1999:** Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal.

**Ley 388 de 1997:** Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital y Planes de Ordenamiento Territorial.

**Ley 181 de 1995:** por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte, la cual determina en su articulado que el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona.

**Ley 1355 de 2009:** por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. En esta ley se establece en el artículo 6°. Promoción del Transporte Activo. *Los entes territoriales, en ejercicio de los planes de desarrollo, reglamentarán mecanismos para promover el transporte activo y la prevención de la obesidad.*

*Los entes territoriales en coordinación con las autoridades de planeación y transporte, deberán llevar a cabo acciones que garanticen la integración modal de formas de transporte activo con los sistemas de transporte público, debiendo diseñar estrategias de seguridad vial para ciclistas y peatonales, buscando, además, incrementar la disponibilidad de espacios públicos para la recreación activa: parques, ciclo vías y recreo vías.*

**Ley 1450 de 2011:** Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, contempla dentro de sus Políticas Integrales de Desarrollo y Protección Social, al Deporte y la Recreación, consideradas como una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión, por su contribución a los fines sociales del Estado.

**Decreto número 879 de 1998:** Reglamentación de Planes de ordenamiento territorial.

**Decreto número 1504 de 1998:** por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

**Políticas:**

Plan Decenal del Deporte 2009-2019. Le atribuye al deporte un papel fundamental en el desarrollo económico, y en la contribución a las metas sociales, por sus enormes ventajas para servir a la convivencia, la paz, la construcción del tejido social y su capacidad para lograr beneficios en educación, salud, integración social, cultura, medio ambiente y el bienestar y felicidad de la población.

Si bien, esta serie de acciones positivas tienen en cuenta el fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo de actividades físicas de carácter recreativo y deportivo, no se mencionan las de esparcimiento, ni se hace referencia a las actividades cuya práctica se realiza fuera de los escenarios de competencia.

Adicionalmente, existe una normatividad dirigida a la protección y conservación del ambiente, la cual le asigna responsabilidades tanto al Estado como a la sociedad misma acerca de su cuidado. Sin embargo se carece aún, de elementos articuladores que hagan referencia a la construcción, mantenimiento y conservación de los parques y zonas verdes públicas.

Al ser elementos complementarios, resulta de la mayor importancia hacer explícito en una política pública, el compromiso del Estado por articular las acciones para la conservación, aprovechamiento y buen uso de este tipo de escenarios públicos y para el fomento a la práctica de actividades físicas deportivas y recreativas, toda vez que es fundamental garantizar el acceso de la población a una infraestructura sostenible y calificada, que incentive los hábitos saludables y la convivencia ciudadana.

Un mayor acercamiento en este propósito, lo presenta el Distrito de Bogotá, el cual actualmente cuenta con dos políticas importantes para el fortalecimiento de la actividad física, recreativa y el deporte,

y el fomento de los espacios para su práctica como lo son los parques, zonas verdes y equipamientos deportivos. Estas son la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física para Bogotá 2009-2019, *Bogotá más Activa*, aprobada por el Comité Sectorial de Cultura, Recreación y Deporte el 29 de octubre de 2009; y el Decreto número 308 de 2006, por el cual adoptó el Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá, D. C.

#### **Jurisprudencia:**

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al tema que nos atañe en el presente proyecto de ley de la siguiente manera:

En la Sentencia T-851 de 2010, la Corte dice:

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado Constitución ecológica, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2º, 8º, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. (Subrayado fuera de texto).

Acerca del derecho a la salud, la recreación y el deporte, la Corte ha señalado en la Sentencia C-449 de 2003 lo siguiente:

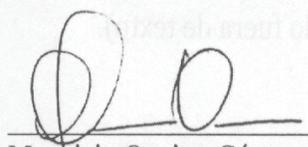
El fomento de la recreación y la práctica del deporte es uno de los deberes que corresponden al Estado dentro del marco del Estado social de derecho, en virtud de la función que dichas actividades cumplen en la formación integral de las personas, la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano y que tal obligación se ve acentuada tratándose de los niños, respecto de quienes la Constitución ha previsto una protección especial en el artículo 44 donde se reconoció explícitamente la recreación como uno de sus derechos fundamentales (Subrayado fuera de texto).

**Sentencia T-466 de 1992:** Es un deber social proporcionar a los colombianos de menores ingresos, las posibilidades mínimas de distensión, disfrute y desarrollo integral de sus potencialidades, mediante el otorgamiento de medios y alternativas de

recreación. Además, se hace necesario brindar a los sectores populares las oportunidades para lograr una mayor integración, a través de la realización de actividades participativas de tiempo libre. Con ello se lograría estimular la organización de las comunidades, la mutua colaboración de los asociados y la posibilidad de acelerar el desarrollo social, mediante el trabajo y la presión conjunta por soluciones políticas más efectivas.

#### **5. Proposición**

De acuerdo a lo expuesto el suscrito ponente solicita aprobar el presente informe de ponencia con las modificaciones propuestas y por lo tanto aprobar en segundo debate en la plenaria del Senado de la República el **Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.



Mauricio Ospina Gómez  
Senador de la República.

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de junio año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha autorizo la publicación en *Gaceta del Congreso*; el Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintiséis (26) folios, al **Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la Política de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte. Autoría Manuel Virguez Piraquive.

El presente concepto se publicará en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión VII

**6. Pliego de modificaciones propuesto al Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.

Texto del proyecto de ley aprobado en primer debate	Propuesta de modificación, eliminación o adición	Texto del proyecto de ley aprobado en primer debate	Propuesta de modificación, eliminación o adición
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es la creación de la política pública nacional parques.</p> <p>Esta política busca articular el fomento a la recreación y el deporte, y la conservación, preservación y buen uso de los principales espacios en los cuales se realizan estas actividades, como lo son los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es la creación de la política pública nacional parques.</p> <p>Esta política busca articular el fomento a la recreación y el deporte, y la conservación, preservación y buen uso de los principales espacios en los cuales se realizan estas actividades, como lo son los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos <u>con el propósito de aunar esfuerzos desde una perspectiva intersectorial, identificando actores y responsabilidades que faciliten la gestión de acciones concretas en pro de la salud pública y del ambiente.</u></p>	<p>Ambiente: Es un sistema formado por elementos naturales y artificiales (como los seres vivos, el suelo, el agua, el aire, los objetos físicos fabricados por el hombre y los elementos simbólicos como las tradiciones), que están interrelacionados, que son modificados por la acción humana, y que condicionan la forma de vida de la sociedad. La conservación de este es imprescindible para la vida sostenible de las generaciones actuales y de las venideras.</p>	<p>Ambiente: Es un sistema formado por elementos naturales y artificiales (como los seres vivos, el suelo, el agua, el aire, los objetos físicos fabricados por el hombre y los elementos simbólicos como las tradiciones), que están interrelacionados, que son modificados por la acción humana, y que condicionan la forma de vida de la sociedad. La conservación de este es imprescindible para la vida sostenible de las generaciones actuales y de las venideras.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Recreación: Actividad libre o dirigida, cuya práctica genera placer. Es una forma adecuada de usar el tiempo libre y un componente esencial del proceso de crecimiento de las personas. Hace parte esencial del desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización, y para el mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento.</p> <p>Es una práctica social considerada un derecho fundamental, que estimula la identidad y el desarrollo de los procesos individuales, culturales y sociales de las personas y las comunidades, pero que no se limita a actividades que implican actividad física.</p> <p>La recreación tiene en el deporte, como práctica o como espectáculo, una de sus expresiones, pero no es la única.</p> <p>Deporte: Actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas.</p> <p>Actividad Física: Se considera actividad física cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exija gasto de energía.</p> <p>Ejercicio: es una variedad de actividad física planificada, estructurada, repetitiva y realizada con un objetivo relacionado con la mejora o el mantenimiento de uno o más componentes de la aptitud física.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Recreación: Actividad libre o dirigida, cuya práctica genera placer. Es una forma adecuada de usar el tiempo libre y un componente esencial del proceso de crecimiento de las personas. Hace parte esencial del desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización, y para el mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento.</p> <p>Es una práctica social considerada un derecho fundamental, que estimula la identidad y el desarrollo de los procesos individuales, culturales y sociales de las personas y las comunidades, pero que no se limita a actividades que implican actividad física.</p> <p>La recreación tiene en el deporte, como práctica o como espectáculo, una de sus expresiones, pero no es la única.</p> <p>Deporte: Actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas.</p> <p>Actividad Física: Se considera actividad física cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exija gasto de energía.</p> <p>Ejercicio: es una variedad de actividad física planificada, estructurada, repetitiva y realizada con un objetivo relacionado con la mejora o el mantenimiento de uno o más componentes de la aptitud física.</p>	<p>El ambiente sano, dada su fuerte relación con la calidad del aire, el entorno natural y los ecosistemas, es determinante para incrementar los niveles de práctica del deporte, la actividad física y la recreación, al igual que la existencia de los parques, zonas verdes públicas y entornos para el esparcimiento en áreas.</p>	<p>El ambiente sano, dada su fuerte relación con la calidad del aire, el entorno natural y los ecosistemas, es determinante para incrementar los niveles de práctica del deporte, la actividad física y la recreación, al igual que la existencia de los parques, zonas verdes públicas y entornos para el esparcimiento en áreas.</p>
		<p>Parques: Elementos constitutivos del espacio público construido, que cumplen un papel de soporte para las actividades deportivas, de recreación y actividad física, a través de sus dotaciones para el uso colectivo y espacios verdes, que actúan como reguladores del equilibrio ambiental. Son elementos representativos del patrimonio natural, que igualmente garantizan el espacio libre destinado a la contemplación y el ocio.</p>	<p>Parques: Elementos constitutivos del espacio público construido, que cumplen un papel de soporte para las actividades deportivas, de recreación y actividad física, a través de sus dotaciones para el uso colectivo y espacios verdes, que actúan como reguladores del equilibrio ambiental. Son elementos representativos del patrimonio natural, que igualmente garantizan el espacio libre destinado a la contemplación y el ocio. <u>Se exceptúan de esta definición los parques nacionales naturales contenidos en la ley nacional.</u></p>
		<p>Equipamientos Deportivos: Espacios físicos y dotaciones que soportan actividades tales como el ejercicio físico, la recreación, y deporte en los niveles formativo, aficionado, profesional, de alto rendimiento, exhibición y competencia.</p>	<p>Equipamientos Deportivos: Espacios físicos y dotaciones que soportan actividades tales como el ejercicio físico, la recreación, y deporte en los niveles formativo, aficionado, profesional, de alto rendimiento, exhibición y competencia.</p>
		<p>Convivencia: De acuerdo con el Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento Nacional de Planeación, consiste en la interacción entre individuos tanto en el ámbito privado (relaciones de familiaridad) como en el ámbito público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos para alcanzar la seguridad y tranquilidad públicas.</p>	<p>Convivencia: De acuerdo con el Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento Nacional de Planeación, consiste en la interacción entre individuos tanto en el ámbito privado (relaciones de familiaridad) como en el ámbito público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos para alcanzar la seguridad y tranquilidad públicas.</p>

Texto del proyecto de ley aprobado en primer debate	Propuesta de modificación, eliminación o adición
Seguridad Ciudadana: Comprendida como la protección universal a los ciudadanos en especial contra el delito violento y el temor a la inseguridad, garantizando su vida, integridad, libertad y patrimonio económico. Se entiende vulnerada por todos los hechos cotidianos que pueden ser producto tanto de la delincuencia común como de los comportamientos de algunos ciudadanos que ponen en riesgo la integridad y la vida de los demás.	Seguridad Ciudadana: Comprendida como la protección universal a los ciudadanos en especial contra el delito violento y el temor a la inseguridad, garantizando su vida, integridad, libertad y patrimonio económico. Se entiende vulnerada por todos los hechos cotidianos que pueden ser producto tanto de la delincuencia común como de los comportamientos de algunos ciudadanos que ponen en riesgo la integridad y la vida de los demás.

## 7. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte”.*

### CAPÍTULO I

#### Objetivos, Definiciones y Principios Generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la creación de la política pública nacional parques.

Esta política busca articular el fomento a la recreación y el deporte, y la conservación, preservación y buen uso de los principales espacios en los cuales se realizan estas actividades, como lo son los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos con el propósito de aunar esfuerzos desde una perspectiva intersectorial, identificando actores y responsabilidades que faciliten la gestión de acciones concretas en pro de la salud pública y del ambiente.

Artículo 2°. *Objetivos Específicos.* Los componentes o pilares a partir de los cuales se desarrollará la política pública de parques son:

1. Fortalecer la institucionalidad.
2. Aumentar la participación ciudadana.
3. Mejorar y preservar los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.
4. Ampliar la formación y fomento al deporte.

Artículo 3°. *Fortalecer la Institucionalidad.* La autoridad máxima de la política pública nacional de parques, en cabeza del Ministerio del Interior, articulará las entidades del nivel nacional y territorial, públicas y privadas, y sociedad civil en el trabajo de definición, implementación y seguimiento de Estrategias, Planes y Programas de fomento a la práctica de actividad física recreativa y deportiva en parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos de uso público.

Artículo 4°. *Aumentar la Participación Ciudadana.* La política pública nacional de parques propenderá por incrementar la accesibilidad de los habitantes a las actividades físicas, deportivas, de recreación y esparcimiento, garantizando las condiciones para el ejercicio efectivo y progresivo de sus derechos, en los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.

Para tal fin, se crearán mecanismos ajustados a criterios de igualdad, equidad e inclusión, que garanticen el respeto de las particularidades socioculturales y socioeconómicas de la población beneficiaria.

Incentivará una mayor contribución de la sociedad civil en el proceso de identificación de problemas, planeación de soluciones y toma de decisiones conjuntas, con las instituciones públicas y privadas, en la realización de Planes y Programas para el aprovechamiento de los beneficios derivados de la política pública nacional de parques.

Generará el marco para la creación de veedurías ciudadanas, que de forma permanente y activa, ejerzan acciones de control y seguimiento a la implementación de las estrategias, los programas y planes definidos en el marco de la política pública nacional de parques.

Artículo 5° *Mejorar y preservar los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.* A través de la política pública nacional de parques, se generarán los lineamientos estratégicos que permitirán aumentar el número, mejorar y preservar las calidades físicas y ambientales, de los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos, así como sus condiciones de seguridad, de forma que se estimule el desarrollo de programas deportivos, recreativos y de actividad física en dichos escenarios, y su uso adecuado.

Artículo 6° *Ampliar la formación y fomento al deporte.* A través de la política pública nacional de parques, se establecerán las estrategias de articulación necesarias para fomentar la conformación de semilleros deportivos, mediante el aprovechamiento de escenarios como parques y equipamientos deportivos públicos, con miras a la consolidación de hábitos saludables en la juventud y el desarrollo de deportistas de alto rendimiento para el país.

Artículo 7°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Recreación:** Actividad libre o dirigida, cuya práctica genera placer. Es una forma adecuada de usar el tiempo libre y un componente esencial del proceso de crecimiento de las personas. Hace parte esencial del desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización, y para el mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento.

Es una práctica social considerada un derecho fundamental, que estimula la identidad y el desarrollo de los procesos individuales, culturales y sociales de las personas y las comunidades, pero que no se limita a actividades que implican actividad física.

La recreación tiene en el deporte, como práctica o como espectáculo, una de sus expresiones, pero no es la única.

**Deporte:** Actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas.

**Actividad Física:** Se considera actividad física cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exija gasto de energía.

**Ejercicio:** es una variedad de actividad física planificada, estructurada, repetitiva y realizada con un objetivo relacionado con la mejora o el mantenimiento de uno o más componentes de la aptitud física.

**Ambiente:** Es un sistema formado por elementos naturales y artificiales (como los seres vivos, el suelo, el agua, el aire, los objetos físicos fabricados por

el hombre y los elementos simbólicos como las tradiciones), que están interrelacionados, que son modificados por la acción humana, y que condicionan la forma de vida de la sociedad. La conservación de este es imprescindible para la vida sostenible de las generaciones actuales y de las venideras.

El ambiente sano, dada su fuerte relación con la calidad del aire, el entorno natural y los ecosistemas, es determinante para incrementar los niveles de práctica del deporte, la actividad física y la recreación, al igual que la existencia de los parques, zonas verdes públicas y entornos para el esparcimiento en áreas.

**Parques:** Elementos constitutivos del espacio público construido, que cumplen un papel de soporte para las actividades deportivas, de recreación y actividad física, a través de sus dotaciones para el uso colectivo y espacios verdes, que actúan como reguladores del equilibrio ambiental. Son elementos representativos del patrimonio natural, que igualmente garantizan el espacio libre destinado a la contemplación y el ocio. Se exceptúan de esta definición los Parques Nacionales Naturales contenidos en la ley nacional.

**Equipamientos Deportivos:** Espacios físicos y dotaciones que soportan actividades tales como el ejercicio físico, la recreación, y deporte en los niveles formativo, aficionado, profesional, de alto rendimiento, exhibición y competencia.

**Convivencia:** De acuerdo con el Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento Nacional de Planeación, consiste en la interacción entre individuos tanto en el ámbito privado (relaciones de familiaridad) como en el ámbito público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos para alcanzar la seguridad y tranquilidad públicas.

**Seguridad Ciudadana:** Compreendida como la protección universal a los ciudadanos en especial contra el delito violento y el temor a la inseguridad, garantizando su vida, integridad, libertad y patrimonio económico. Se entiende vulnerada por todos los hechos cotidianos que pueden ser producto tanto de la delincuencia común como de los comportamientos de algunos ciudadanos que ponen en riesgo la integridad y la vida de los demás.

**Artículo 8°. Principios.** Se considerarán principios de la política pública nacional de parques, los siguientes:

**Inclusión.** Dentro de los procesos de toma de decisión; en cuanto al aprovechamiento de los parques, equipamientos deportivos y zonas verdes; y en los programas de deporte, recreación, actividad física, para toda la población interesada.

**Apropiación:** Por parte de los actores institucionales privados y de la sociedad civil misma, en el desarrollo y gestión de las políticas, planes, programas en materia de deporte, recreación y actividad física; al igual que en materia de construcción, mantenimiento y conservación de las zonas verdes, parques y equipamientos deportivos.

**Articulación:** A nivel institucional entre las entidades responsables de la formulación, ejecución y evaluación de la política pública nacional de parques, al igual que de los Planes y Programas derivados de la misma, con el propósito de que las acciones resulten eficaces y eficientes tanto en el manejo y aprovechamiento de recursos, como en el cumpli-

miento de acciones pertinentes para las comunidades a beneficiar.

**Transparencia:** En la toma de decisiones e implementación de los recursos disponibles.

**Universalidad:** Respeto del usufructo de las zonas verdes, parques y equipamientos deportivos, como del aprovechamiento de los programas relacionados con las actividades físicas y deportivas en sus niveles formativo, aficionado, profesional, de alto rendimiento, exhibición y competencia, por parte de toda la población beneficiaria.

Teniendo en cuenta esta última, sus deberes y responsabilidades como condiciones esenciales para el ejercicio efectivo y permanente de sus derechos.

**Corresponsabilidad:** Por parte de habitantes e instituciones públicas y privadas en el aprovechamiento de los programas públicos deportivos; en la protección y conservación de los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos, destinados a la recreación, el esparcimiento, la actividad física y el deporte; en materia de convivencia y seguridad ciudadana, teniendo en cuenta su papel de actores activos y en ejercicio de sus plenos derechos, en estos espacios colectivos.

**Sostenibilidad Ambiental:** Requisito indispensable para lograr tanto el aprovechamiento como la conservación de las condiciones naturales y los atributos que debe tener el hábitat, en el entendido de asegurar las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades.

**Responsabilidad Social:** Entendida como el compromiso de las entidades privadas, públicas y mixtas en la implementación de acciones efectivas, relacionadas con el fomento al deporte, la recreación y la actividad física; así como en la construcción, mantenimiento y preservación de los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos, en beneficio de la población.

## CAPÍTULO II

### Acciones Estratégicas y Responsables de la Política

**Artículo 9°. Acciones Estratégicas.** Para el cumplimiento de los objetivos de la política pública nacional de parques, se tendrán en cuenta, por lo menos las siguientes acciones:

a) Participación transparente de los diferentes actores, privados: industria, comercio, sector de servicios, academia; actores públicos: entidades del orden nacional, regional y local; sociedad civil: Organizaciones No Gubernamentales, comunidades, minorías, entre otras;

b) Inclusión de programas ambientales, encaminados a mitigar y adaptarse al cambio climático, garantizando la sostenibilidad ambiental, como la siembra de árboles en los senderos, vías, corredores, parques y zonas verdes, así como la promoción de comportamientos amigables con el ambiente, que contribuyan a la producción de aire limpio;

c) Mapeo de parques, zonas verdes, equipamientos deportivos existentes como punto de partida para la generación de planes para su aumento, mejora y acondicionamiento;

d) Diseño de planes que permitan el mejoramiento, ampliación e interconexión de ciclorrutas, ciclo vías paseos peatonales etc.;

e) Diseño y estructuración de planes y programas que contemplen desde lo recreativo, el esparcimiento, hasta la práctica de deporte aficionado y de alto rendimiento, que garanticen el acceso universal a los beneficios derivados de la política pública nacional de parques;

f) Incorporación del componente de convivencia y seguridad ciudadana dentro de la estructuración de planes y programas para los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos;

g) Promoción de la cultura ciudadana, en el diseño de los programas tanto deportivos como de parques y zonas verdes públicas de manera que se incorpore la corresponsabilidad del ciudadano en el cuidado de las zonas verdes, parques y equipamientos deportivos existentes.

**Artículo 10. Responsabilidades del sector público.** Las entidades de gobierno del orden nacional y territorial, encargadas de la política pública nacional de parques, como el Ministerio del Interior el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Cultura; el DNP y Coldeportes entre otros; Gobernaciones y Alcaldías, adelantarán por lo menos las siguientes acciones:

– Coordinar el proceso de formulación, desarrollo e implementación de la política pública nacional de parques, articulando la participación de los diferentes actores desde sus instancias nacionales, regionales y locales.

– Garantizar la inclusión de la política pública nacional de parques, en los planes sectoriales de las entidades relacionadas del ámbito nacional; en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales del nivel local, según corresponda.

– Disponer fuentes de financiación y recursos dentro de su presupuesto anual de inversión, para la financiación de las estrategias formuladas en el marco de la política pública nacional de parques, y que sean de su competencia. Para el caso de los municipios, disponer de los recursos previstos por el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, para este fin.

– Diseñar e implementar los mecanismos (decretos, acuerdos, reglamentaciones, priorización de políticas, planes, programas y proyectos, según su competencia), al igual que la estructura institucional y de evaluación requerida, para la puesta en marcha de la política pública nacional de parques.

– Implementar las acciones tendientes a garantizar la efectiva difusión y promoción de los objetivos, estrategias, planes y programas de la política pública nacional de parques, por parte de las autoridades nacionales y locales, según corresponda.

**Artículo 11. Responsabilidades del sector privado.** Las organizaciones privadas del sector industrial, de comercio y de servicios, entre otros, se vincularán al proceso de formulación, desarrollo e implementación de la política pública nacional de parques, por lo menos a través de las siguientes acciones:

– Participar activamente en los procesos de deliberación y decisión, a los cuales serán convocados con el propósito de seleccionar y priorizar las estrategias más pertinentes, sostenibles y viables para el

cumplimiento de los objetivos de la política pública nacional de parques.

– Proporcionar recursos, en el marco de la política de responsabilidad social empresarial, para apoyar la implementación de la política pública nacional de parques.

– Apoyar la generación e implementación de programas encaminados a la creación y mantenimiento de parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos de uso público.

– Favorecer la generación e implementación de iniciativas encaminadas a apoyar el deporte asociado (semilleros deportivos, ligas, clubes).

– Apoyar la difusión de la política pública nacional de parques.

**Artículo 12. Responsabilidades de la sociedad civil.** Las organizaciones civiles (juntas de acción local, juntas de acción comunal, consejos de planeación local); representantes de las minorías étnicas y raciales; así como ONG y sector académico entre otros, se vincularán al proceso de formulación, desarrollo e implementación de la política pública nacional de parques, por lo menos a través de las siguientes acciones:

– Participar activamente en los procesos de deliberación y decisión, a los cuales serán convocados con el propósito de seleccionar y priorizar las estrategias más pertinentes, sostenibles y viables para el cumplimiento de los objetivos de la política pública nacional de parques.

– Conformar veedurías ciudadanas con el objeto de hacer seguimiento y ejercer un control activo a la implementación de las estrategias, planes y programas priorizados en el marco de la política pública nacional de parques.

– Diseñar estrategias de orden comunitario, dirigidas a la protección, conservación y buen uso de los parques, zonas verdes, y espacios físicos destinados a la disposición de equipamientos deportivos de uso público, de manera que se garantice la sostenibilidad ambiental.

– Participar activamente en la ejecución de las estrategias, planes y programas diseñados en el marco de la política pública nacional de parques.

**Artículo 13. Responsabilidades de la Policía Nacional.** Se vinculará al proceso de formulación, desarrollo e implementación de la política pública nacional de parques, articulando su competencia a través de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con su *plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes*. Acción que fortalecerá los componentes de prevención de la violencia, trabajo comunitario y participación ciudadana en parques, zonas verdes públicas y espacios dispuestos para los equipamientos deportivos.

### CAPÍTULO III

#### Modificaciones, Vigencias y Derogatorias

**Artículo 14.** Agréguese el numeral 5 al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

*En la elaboración y adopción de sus POT los municipios y distritos deberán tener en cuenta los siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes:*

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.

5. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas destinadas a la localización de espacios libres para parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de junio año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha autorizo la publicación en **Gaceta del Congreso**; el Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto Propuesto para Segundo Debate, en veintiséis (26) folios, al **Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la Política de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte. Autoría Manuel Virguez Piraquive.

El presente concepto se publicará en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**CONTENIDO**

Gaceta número 261 - Jueves, 5 de junio de 2014	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 88 de 2013 Senado, por la cual se reajusta la mesada pensional de los exempleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano .....	5
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.....	15
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte .....	27