



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1105

Bogotá, D. C., viernes, 8 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SESIÓN DE COMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., octubre de 2019.

Honorable Representante

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate en sesión de Comisión al **proyecto de ley número 234 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.

Respetada Presidente Norma:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el pasado 16 de octubre de 2019, y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del **proyecto de ley número 234 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que

se financien con recursos públicos de cualquier nivel.

Cordialmente,

JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente del Partido Colombia Renaciente

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Conservador

- 6 NOV 2019

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2019 CÁMARA

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

1. Origen y trámite del proyecto de ley

El proyecto de ley es autoría de los Representantes *Jhon Arley Murillo Benítez, María Cristina Soto de Gómez, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jairo Humberto Cristo Correa, Juan Carlos Reinales Agudelo, José Luis Correa López, Juan Diego Echavarría Sánchez y Henry Fernando Correal.*

El proyecto de ley fue radicado el 17 de septiembre de 2019 y le correspondió el número 234 de 2019 en la Cámara de Representantes; posteriormente fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara, quien procedió a

designarnos como ponentes para primer debate el día 16 de octubre de 2019.

2. Objeto y explicación del articulado del proyecto de ley

El Proyecto de Ley busca establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel; permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

El proyecto de ley está integrado por cinco (5) artículos:

- Artículo 1°. Establece el objeto del proyecto de ley.
- Artículo 2°. Sobre la renovación del contrato celebrado entre las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades.
- Artículo 3°. Que establece la realización de evaluaciones periódicas de desempeño por parte de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, para su talento humano, durante el tiempo de atención establecido por el contrato, que no supere un período de cuatro (4) meses; así mismo, establece que los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación, serán los contemplados en el Manual Operativo de la respectiva modalidad; y se incluye un parágrafo en el que se prevé la situación de cambio de EAS o la entidad que haga sus veces, para que esta nueva tenga en cuenta la evaluación realizada por la anterior y de la continuidad al talento humano.
- Artículo 4°. Que indica la posibilidad de prescindir del derecho de preferencia del que trata la ley siempre y cuando se demuestre el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del talento humano, esto con observación del debido proceso.
- Artículo 5°. Sobre la vigencia de la ley y derogatoria.

3. Consideraciones generales

La primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano, pues en ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, las cuales determinarán un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales,

cognitivas sensorio-perceptivas y motoras que serán de base de toda una vida¹.

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

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

Primera infancia

Conforme al artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Colombia asume la primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de Infancia y la Adolescencia. Siendo derechos impostergables de la primera infancia la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.

Desarrollo integral

Es un proceso complejo y de permanentes cambios de tipo cualitativo y cuantitativo a través del cual los seres humanos estructuran progresivamente su identidad y autonomía. No sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva

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

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

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

e idéntica para todas las niñas y los niños, si no que se expresa en particularidades de cada uno de acuerdo con los contextos donde transcurren sus vidas, teniendo en cuenta los entornos establecidos en la política: Hogar, Salud, Educativo y Espacio Público⁴.

Protección integral

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

Educación inicial

Se define la educación inicial como un derecho impostergable de la primera infancia, que se constituye en elemento estructurante de una atención integral y que busca potenciar, de manera intencionada, el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo, al mismo tiempo, las interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado⁵.

En la educación inicial, las niñas y los niños aprenden a convivir con otros seres humanos, a establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos, diferentes a los de su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país⁶.

Se trata de un momento, en la primera infancia, en el que aprenden a encontrar múltiples y diversas maneras de ser niñas y niños mientras disfrutan de experiencias de juego, arte, literatura y exploración del medio, que se constituyen en las actividades rectoras de la primera infancia. Dichas actividades tienen un lugar protagónico en la educación inicial, dado que potencian el desarrollo de las niñas y los niños desde las interacciones y relaciones que establecen en la cotidianidad⁷.

De tal forma, la educación inicial se concibe como un proceso educativo, pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través

del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, arte, la literatura y la exploración del medio con la participación de la familia como actor central de dicho proceso⁸.

Las modalidades de educación inicial tienen como propósito central atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia. Lo anterior se logra a través de la participación de un talento humano idóneo cuya función está centrada en planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y las niñas, así como generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niño y niña como sujeto integral, activo y participe de su proceso de desarrollo en coherencia con los fundamentos de política de primera infancia y aquella propia de las comunidades étnicas⁹.

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

Modalidad familiar

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

Modalidad comunitaria

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

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

⁵ Documento número 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁶ Documento número 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁷ Documento número 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁸ Ley 1098 de 2006.

⁹ Manual Operativo Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral para la Primera Infancia Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

comunitarios de bienestar y asume su énfasis en lo comunitario¹⁰.

Modalidad propia o intercultural

Responde al Decreto 1953 de 2014, el cual tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, entre tanto se expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. La modalidad propia en territorios étnicos y rurales se estructura desde la Política de Estado para el desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, como una apuesta de educación inicial en el marco de la atención integral con enfoque diferencial, que promueve la garantía de derechos a niñas y niños en primera infancia a través de saberes y prácticas colectivas que promueven el desarrollo integral de las niñas y los niños y fortalecen la identidad cultural de las comunidades¹¹.

EAS- Entidades Administradoras del Servicio

Son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del Gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia¹².

Modalidad institucional

Hace la agrupación de los servicios, teniendo en cuenta las características operativas, técnicas e integralidad. Funciona en espacios especializados para atender a niñas y niños en primera infancia, así como a sus familias o cuidadores, se prioriza la atención de las niñas y niños desde los dos (2) años hasta menores de cinco (5) años, o hasta su ingreso al grado transición.

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

En la década de los 70 se establecieron los Centros Comunitarios para la Infancia, posteriormente los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) y finalmente el reconocimiento de los Hogares Lactantes y Preescolares y la creación de los hogares infantiles, todos estos servicios institucionales al cuidado y a la protección de los niños y niñas menores de 5 años¹³.

Para el año 2006, la situación de las familias no sólo no ha cambiado, sino que se ha aumentado la inserción de la mujer en el mercado laboral, tiene una participación cercana al 46% y en las zonas urbanas llega al 75% del total de la población. Esto nos indica que los servicios de cuidado de los niños y niñas de primera infancia continúan en una demanda creciente.

No obstante, es importante señalar que estos servicios, que surgieron en sus inicios como cuidado, ahora han trascendido a otro nivel en el cual la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia los concibe como servicios de educación inicial y cuidado, en donde además de responder a las distintas demandas de la familia, existe un interés superior centrado en el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia¹⁴.

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

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

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

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

CDI- Centro de Desarrollo Infantil

Son espacios amplios, construidos o adecuados para atender por diferentes aulas o niveles a las niñas y los niños según sus edades. Están

¹⁰ Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

¹¹ Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

¹² Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia.

¹³ Lineamiento de Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006). Bogotá, Colombia.

¹⁴ Manual Operativo – Servicio de Educación Inicial, Cuidado y Nutrición en el Marco de la Atención Integral para la Primera Infancia Modalidad Institucional. Versión 1.0, 30/10/2014.

diseñados para atender aproximadamente desde 100 hasta 600 usuarios. Es un servicio al que los padres de familia y cuidadores pueden llevar a niñas y niños durante 220 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas. La atención se presta de manera gratuita y se brinda refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales, es decir, reciben los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño.

El Centro de Desarrollo Infantil (CDI) surge en el marco de la Estrategia De Cero a Siempre como una apuesta de educación inicial conducente a la atención integral de niños y niñas menores de 5 años, en condición de vulnerabilidad. Su diseño se basa en la experiencia de los Hogares Infantiles y otras modalidades institucionales tradicionales del ICBF. Así mismo, toma elementos de la modalidad institucional del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, y otras experiencias locales como las de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y Buen Comienzo en Medellín¹⁵.

HI- Los Hogares Infantiles

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

Los Hogares Infantiles (HI) están dirigidos a los niños y niñas menores de 5 años hijos de familias trabajadoras vulnerables y los hijos de familias en situación de desplazamiento forzado, entre otras¹⁶.

Conforme al Manual Operativo, expedido por el ICBF, para la modalidad institucional se establece que, para la prestación del servicio en los CDI y HI, las EAS se deben conformar unos equipos de trabajo funcionales,

multidisciplinarios y con excelentes capacidades profesionales y personales, ya que es un componente fundamental en el desarrollo de la calidad del servicio, “pues del equipo de talento humano depende la implementación de los demás componentes del servicio, por lo tanto se requiere de una clara identificación de competencias y habilidades con las que deben contar cada una de las personas, de acuerdo con los cargos o roles que desempeñan”¹⁷.

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

Ya ha sido objeto de investigación y así se ve en los informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontramos como factor de éxito común de todos ellos el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia. Esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado¹⁸.

Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia donde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños ‘hacen’, ‘saben’ y ‘pueden hacer’. Esta línea les posibilita escoger la ruta por seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo¹⁹.

Para promover y facilitar el desarrollo cognitivo, socioemocional, su salud y estado nutricional a

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

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

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

¹⁸ (OEA) Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. Cerebrum.

¹⁹ Desarrollo infantil y competencias del desarrollo humano- Ministerio de Educación.

través de los maestros adecuados con calidades excepcionales con la capacidad de facilitar y estimular los aprendizajes con continuidad.

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

Esta situación de inestabilidad laboral se pudo ver con el caso del ICBF y el Sindicato de Trabajadores de las Instituciones Públicas y Privadas Dedicadas a la Educación y Atención a la Niñez (Sintrahoincol), cuando el 14 de julio de 2016, se realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en Acta, así:

- “... 4. El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.
5. El ICBF garantizará en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento en que, por causas justas contempladas en la normativa laboral vigente, algunos trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados”.

Acuerdo este que no ha sido cumplido por parte del ICBF, ya que nunca en el mencionado contrato de aporte se adicionó la cláusula que permitiera la estabilidad laboral a los trabajadores de los Hogares Infantiles, situación que se vio reflejada en el Hogar Infantil Los Ositos de la ciudad de Cali, en el mes de agosto de 2018, cuando después de cambiar a la Junta de Padres por una EAS, esta manifestó su deseo de no dar continuidad al

personal de talento humano, desconociendo los procesos que se llevaban con los niños y niñas de primera infancia y las situaciones específicas de muchos trabajadores que se encontraban en estado de embarazo, prepensionables, etc. Situación similar ocurrió en la ciudad de Yumbo, en donde una trabajadora en estado de embarazo fue despedida bajo el argumento de que la nueva EAS no asumiría la estabilidad laboral de esta madre gestante, desconociéndose de esta manera la protección que esta madre trabajadora.

En la actualidad con las Madres o Padres Comunitarios, a través de los lineamientos que expide el ICBF (Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia), se establecen una serie de requisitos para ser seleccionado(a) como madre o padre comunitario, así como para perder esta calidad; pero no contempla la protección o procedimiento para el talento humano de los HI y CDI, quienes ya como mencionamos en anteriores oportunidades han visto que no se les garantiza una estabilidad laboral y que se priorice el proceso educativo de los niños y las niñas, por el contrario se les incumplen los acuerdos previamente firmados con el Sindicato para el caso de los Hogares Infantiles.

Así las cosas, se hace necesario llevar este tema a una reglamentación de orden legal, ya que no ha sido posible que de forma autónoma se realice una protección por las entidades gubernamentales que manejan la atención a la primera infancia en nuestro país.

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

4. Marco normativo

4.1. Marco constitucional

- Artículo 29. *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.* La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano; comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida, deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.
- Artículo 44. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo

armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

4.2. Marco legal

- Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño. Conviene recordar que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos. Este punto de referencia es pasaje obligado para mostrar la situación actual de la primera infancia y la orientación de las políticas públicas hacia su atención integral²⁰.
- Declaración Mundial de Educación para Todos.
- Ley 27 de 1974, “Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores público y privado”.
- Ley 7ª de 1979, “Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 89 de 1988, “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”, incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3 %, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias, con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.
- Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.

- Ley 1295 de 2009, “Por medio de la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén”, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud; otorgándoles la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Ministerio de Educación Nacional, a los gobiernos departamental, municipal y distrital. Así mismo, el Gobierno nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda y de Educación y la participación del ICBF, expedirá los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.
- Ley 1804 de 2016, “Por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre”, en su artículo 2° “*Política De Cero a Siempre*” indica que dicha política, “en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.

Así mismo en su artículo 5° “LA EDUCACIÓN INICIAL” indica que esta “es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad y se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre”.

²⁰ Documento número 20. Sentido de la Educación Inicial.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original presentado	Propuesta modificación para primer debate
<p>por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los Programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel; permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y se garantice un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>
<p>Artículo 2°. Los contratos celebrados por las entidades administradoras del servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, serán renovados siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, independientemente de que la entidad administradora del servicio o quien haga sus veces no haya sido objeto de renovación en la contratación o vinculación con la entidad estatal responsable del servicio.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 3°. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, durante el tiempo de los días de atención establecidos por el contrato, que no supere un periodo de cuatro (4) meses, con las respectivas etapas inicial, seguimiento y final, dirigido a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p> <p>La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p> <p>Parágrafo 1°. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.</p>	<p>Artículo 3°. Las entidades administradoras del servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, durante el tiempo de los días de atención establecidos por el contrato, que no supere un periodo de cuatro (4) meses, con las respectivas etapas inicial, seguimiento y final, dirigido a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento en que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio, tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p> <p>La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las entidades administradoras del servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p> <p>Parágrafo: Para los eventos en que se realice cambio de las entidades administradoras del servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva entidad deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluado con resultado satisfactorio, conforme a lo indicado en el presente artículo.</p>
<p>Artículo 4°. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.</p>	<p>Artículo 4°. Las entidades administradoras del servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestre que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idónea para ejercer sus funciones.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>

6. Proposición

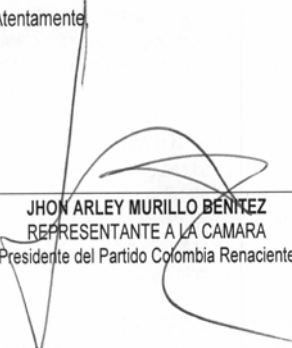
Conforme a las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y proponemos a la Honorable Comisión Séptima Constitucional de

la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 234 de 2019**, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas

de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.

Atentamente,

Atentamente,



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente del Partido Colombia Renaciente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Conservador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2019 CÁMARA

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

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

Artículo 2°. Los contratos celebrados por las entidades administradoras del servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, serán renovados siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, independientemente de que la entidad administradora del servicio o quien haga sus veces no haya sido objeto de renovación en la contratación o vinculación con la entidad estatal responsable del servicio.

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

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

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


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

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

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

Atentamente,

Atentamente,



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente del Partido Colombia Renaciente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Conservador

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial.

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2019.

Representante

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

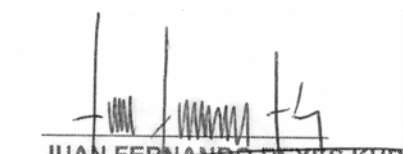
Asunto: Ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de ley número 268 de 2019 Cámara.**

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 268 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial.

El presente Informe está compuesto por doce (12) apartes:

1. Objetivo
2. Problemas que pretende resolver el proyecto de ley
3. Cómo se resuelve el problema
4. Justificación del proyecto
5. Antecedentes
6. Afectación de derechos
7. Experiencias internacionales
8. Recomendaciones
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto Propuesto
12. Referencias

Atentamente,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2019 CÁMARA

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

1. OBJETIVO

Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial.

2. PROBLEMA QUE PRETENDE SOLUCIONAR

El ordenamiento jurídico en Colombia es extenso y difuso; esto afecta los derechos y garantías de los ciudadanos, frena la competitividad, disminuye la capacidad de

control y vigilancia del Estado y aumenta la corrupción. Lo anterior se materializa en:

- I) Diversas regulaciones de distinto rango legal u origen que regulan una misma materia;
- II) La existencia de antinomias normativas;
- III) La inaplicación de las regulaciones por desconocimiento;
- IV) Inseguridad jurídica.

3. CÓMO SOLUCIONA EL PROBLEMA

El proyecto de ley dispone las siguientes herramientas que componen el ciclo de mejora de la calidad normativa, para solución del problema:

- a) Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- b) Mecanismos de control y publicidad del Inventario normativo.
- c) Evaluación Ex-Post.
- d) Depuración del inventario normativo.
- e) Publicidad de la agenda normativa.
- f) Consulta pública y participación ciudadana.

Estas herramientas responden a lo que el Conpes 3816 (2014) ha evidenciado como elementos mínimos a través de los cuales se puede mejorar la calidad de las regulaciones o la calidad normativa: “(i) una política explícita con respaldo de alto nivel del gobierno; (ii) una institucionalidad especializada encargada de la ejecución de la política; y (iii) las herramientas para implementar y asegurar estándares de calidad” (Conpes 3816, 2014).

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. Problemática actual

Según el DNP (2017), que realizó una “Aproximación al inventario normativo por medio del +piloto Big Data regulatorio”, de acuerdo con el *Diario Oficial*, determinó que desde el año 2000 hasta el 2016 se han promulgado 68.698 resoluciones, 17.168 decretos, 2.376 circulares, 2.057 acuerdos y 4.449 de otro tipo de regulaciones, para un total de 94.748 normas (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Es decir que, según el DNP (2017) entre 2000 y 2016, los reguladores nacionales emitieron diariamente 15,4 normativas, 2,8 decretos, 11,2 resoluciones y 0,3 circulares.

Un nuevo estudio sobre la materia realizado por el recientemente inaugurado Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia¹, determinó que al año 2019 se han promulgado 38.403 resoluciones, 12.968 decretos y 576 circulares, para un total de 51.947 normas. Para el caso concreto de los decretos que fueron promulgados hasta el año 2019, el Observatorio asegura que se presenta una reducción en la emisión de decretos durante los años en los que

¹ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>.

hay cambio de gobierno y un incremento en los años inmediatamente posteriores a los periodos de transición, y fueron promulgados en su mayoría por el Ministerio de Hacienda; la Cancillería;

el Departamento Administrativo de la Función Pública; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Justicia y del Derecho (Ver Tabla 1).

Tabla 1.

ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	237	163	133	152	162	144	137	174	167	136	134	113	100	156	96	90	82	117	99	2592
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	139	76	55	20	39	43	23	25	41	29	25	29	77	164	112	170	206	232	254	1759
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	71	79	57	67	62	76	68	79	69	70	61	142	90	90	87	60	64	66	60	1418
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO				73	81	95	72	76	97	89	54	126	91	106	68	96	83	57	65	1329
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	130	142	79	14								23	70	86	88	88	99	106	49	974
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	92	33	42	34	53	47	40	52	30	13	19	15	22	24	28	26	22	42	26	660
MINISTERIO DEL INTERIOR	67	25	48	5			4	2		3	1	26	40	57	46	56	76	75	124	655
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	53	38	52	22	47	40	26	24	9	20	17	10	18	35	27	55	35	40	43	611
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	59	19	28	36	48	30	28	36	32	15	13	14	33	48	21	24	23	11	34	552
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	23	25	22	23	25	29	30	39	28	20	7	14	12	27	18	24	38	20	29	453
MINISTERIO DE TRANSPORTE	52	32	15	24	21	17	18	15	18	22	11	13	11	43	22	32	13	21	28	428
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	45	2	12	8	26	18	21	11	19	24	16	9	21	13	13	6	12	15	12	303
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL												8	57	43	29	26	39	28	48	278
MINISTERIO DEL TRABAJO												7	16	39	37	19	17	26	20	181
MINISTERIO DE CULTURA	25	17	11	13	7	5	11	5	6	7	7	2	9	10	5	9	7	6	14	176
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	3	1	1	5	1		5	4	6	7	5	3	2	14	6	15	15	15	39	147
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES										20	19	7	19	11	6	14	8	17	14	135
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO												6	20	27	13	16	17	20	7	126
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE													5	17	11	16	12	20	23	104
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL													6	10	6	13	11	10	5	61
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA					1	2				2			3	7	1	3	2	1		22
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES																1				1
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO															1					1
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1																			1
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD		1																		1
Total	997	653	555	496	573	546	483	542	522	477	389	567	722	1028	740	859	881	945	993	12968

Fuente: Observatorio de Mejora Normativa - con base en los datos de la Imprenta Nacional de Colombia.

Estas cifras sirven como referencia del problema que enfrenta Colombia al contar con un ordenamiento jurídico extenso, complejo y difuso. Esta problemática puede encontrar origen en los siguientes aspectos:

- I. La cultura regulatoria que tiene el Estado colombiano en la que se presenta de manera recurrente que la promulgación de una regulación por parte de la administración pública es la primera y única solución para atender una problemática (Molano, Moncada & Barrera, 2018).
- II. Frecuentemente se promulgan regulaciones sin un Análisis de Impacto Normativo (AIN) y del problema a resolver. No se consideran los objetivos precisos que persigue la norma y las distintas alternativas con las que cuenta la administración pública (Consejo Privado de Competitividad 2018).
- III. Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades, constituyendo una dificultad para la coordinación regulatoria y una debilidad institucional que erosiona la jerarquía normativa, dando lugar al ya acostumbrado choque de normas que regulan de manera distinta un mismo hecho jurídico (ver tabla 2) (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Esto ha generado normas poco efectivas, proliferación de normas de distinto rango legal y una carga regulatoria para los ciudadanos y las empresas difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos considerablemente

bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga regulatoria y el índice de cumplimiento regulatorio. Por ejemplo, de acuerdo al informe *Doing Business*, del Banco Mundial, Colombia se ubica en el puesto 65 de 190 de los países a nivel mundial donde más difícil es hacer negocios (Banco Mundial, 2019).

Tabla 2.

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites.
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del Conpes 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad - Consejo Privado de Competitividad-2018-2019.

Además, la cantidad excesiva de normas por parte de las entidades del Estado, no son garantía del cumplimiento de las mismas, todo lo contrario, una cantidad excesiva de normas genera confusiones, para los ciudadanos o los mismos

funcionarios del Estado, fomentando la corrupción y duplicidad de funciones. Por ejemplo, el año pasado, Transparencia Internacional determinó que, de las 167 entidades públicas en Colombia, NINGUNA presentó riesgos bajos de corrupción. Pues el 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías, presentaron riesgo alto de corrupción. Por otro lado, además de la gran cantidad de normas, estamos creando regulaciones basadas en la desconfianza, que suponen que el funcionario o el ciudadano es corrupto lo cual es igual de perjudicial que la corrupción. Afectan la eficiencia del Estado y contribuyen a su pérdida de legitimidad, como bien lo ha mencionado Alejandro Gaviria (2018):

“Estas normas pueden también aumentar la corrupción. Como ha sido estudiado por expertos del comportamiento, las personas pueden ‘apagarse y prenderse éticamente, según el contexto. Un contexto de desconfianza, en el cual se trata a todos y cada uno de los participantes como delincuentes en potencia, puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. Las normas basadas en la desconfianza pueden ocasionar un círculo

vicioso: la corrupción produce desconfianza y la desconfianza produce más corrupción” (Cinco ideas para reducir la corrupción, 2018).

Por ello, al considerar a quienes se relacionan con el Estado como delincuentes puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. En ese sentido, no solo valdría la pena, cambiar nuestra cultura de querer regular cada aspecto de la vida social, sino también cambiar algunas normas que presumen la mala fe y generan un ambiente de desconfianza.

4.1.1. Perfil de Colombia en materia de eficiencia del Estado

Según el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, la política regulatoria, junto con la política fiscal y la política monetaria, constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado. Para lograr esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia. Al respecto, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, aún necesita mejorar su posición relativa en la región y acercarse a países como Chile, Perú y Uruguay (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Tabla 3.

Ítem	Indicador	Puntaje	Ranking en América Latina a 2018	Mejor país de América Latina a 2018	Ranking mundial	Fuente
Política regulatoria	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño) *Año 2016	0,40	5 de 18	Chile (3,42)	56	World Governance Indicators
	Costo de la regulación (de 0 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño) *Año 2017	2,62	10 de 18	Paraguay (3,42)	124	WEF
	Eficiencia en el cumplimiento de la regulación (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño) *Año 2017	0,5	7 de 18	Chile (0,68)	54	Rule of Law Index- World Justice Project

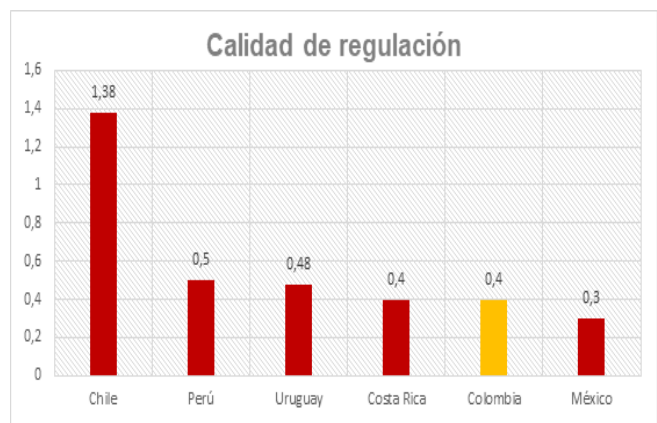
Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad - Consejo Privado de Competitividad - 2018-2019 - Observatorio de Mejora Normativa (DNP-INC) (2019).

Costos y calidad de la regulación en Colombia

Según los datos del *World Economic Forum* (WEF 2018), Colombia obtuvo la puntuación de 0.4 en calidad regulatoria, donde la puntuación va de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte), razón por la cual ocupamos el puesto 5 de 18 países en Latinoamérica². (Ver gráfico 1). En ese sentido, según el CPC (2018): *“para mejorar la calidad de la regulación se requiere continuar y acelerar el proceso de adopción de buenas prácticas regulatorias que empezó en Colombia con el Conpes 3816 de 2014 y que ha llevado a incorporar mejoras en la consulta pública de proyectos regulatorios”* (Consejo Privado de Competitividad 2018).

² Dato más reciente- año 2017.

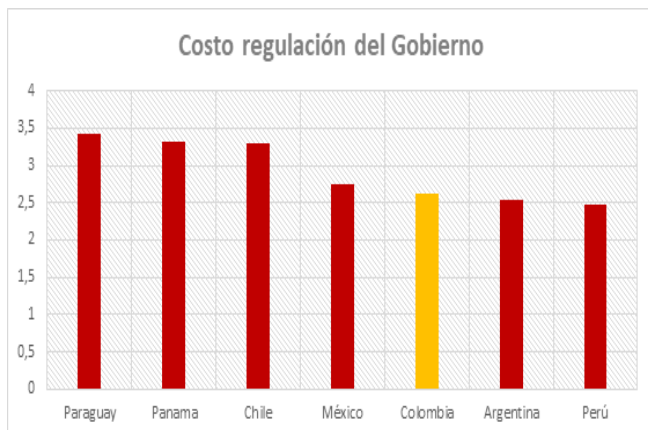
Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad - Consejo Privado de Competitividad - 2018-2019 - Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial.

Asimismo, el *World Economic Forum (WEF)* indica que la regulación del Gobierno en Colombia es muy costosa, Colombia obtuvo una calificación de 2.6 sobre 7, donde 7 representa el menor costo posible, (ver gráfico 2).

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad - Consejo Privado de competitividad-2018-2019 - WEF (2018).

En el contexto Internacional según publicación del 16 de julio de 2019 en el periódico La República LR *“La sobrerregulación ocupa el primer puesto en la lista de preocupaciones de los ejecutivos o factores que pudieran impedir mayores ingresos a las empresas. Le sigue la incertidumbre política, la falta de habilidades técnicas, conflictos comerciales y ciberataques.*

Durante los últimos 25 años, el mundo había avanzado hacia la liberalización en la economía modificando los esquemas de apertura, por lo que la tendencia a sacar regulaciones de índole proteccionista afecta el esquema que ya se venía llevando durante muchos años”.

En ese sentido, la hipertrofia normativa ha generado la imposición de trámites y requisitos innecesarios para los ciudadanos, dificultando la relación con el Estado para acceder a un derecho, realizar una actividad o cumplir una obligación. Actualmente según el Departamento Administrativo de la Función Pública, existen 62.000 trámites en el país, lo que está en contravía de las garantías constitucionales.

Esto deja en evidencia la situación actual en Colombia sobre la materia, por ello es necesario contar con una regulación de calidad basada en la evidencia y con participación de los sectores a los que se pretende regular. Si bien, todas las regulaciones representan un costo para todos los ciudadanos y la iniciativa empresarial, según el CPC (2018) se debe garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplir la obligación, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad o para acceder a los derechos de los ciudadanos (Consejo Privado de Competitividad 2018).

4.2. Desconocimiento del impacto social, económico y ambiental en el proceso de producción normativa

En Colombia, según el Conpes 3816 (2014), han sido muy escasos los esfuerzos por medir el impacto en la producción normativa, que ha dificultado evaluar si las normas expedidas por las entidades del Estado, en efecto, obtienen los beneficios que se esperan obtener, o si por el contrario generan más costos para los grupos interesados (Conpes 3816 de 2014).

Hoy en Colombia el AIN (Análisis de Impacto Normativo) solo es obligatorio para las entidades que deseen emitir un reglamento técnico, pero debe extenderse a otros tipos de regulación, pues sin este tipo de herramientas no es posible garantizar la eficiencia de la intervención del Estado en los fines que le son definidos en la Constitución Política de Colombia de 1991.

4.3. Inseguridad jurídica

El exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación o bien, posibles retrasos a las actividades económicas, eventuales litigios o la suspensión total de la actividad o el servicio, afectando garantías constitucionales de los ciudadanos, a cargo del Estado (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

4.4. Participación ciudadana

El exceso de normas es perverso para el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, a esta cultura regulatoria también la acompaña una práctica nociva para los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica: espacios de participación ciudadana ineficaces en materia regulatoria. Si bien hoy existe el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), como herramienta para centralizar los comentarios por parte de la ciudadanía a los proyectos de regulación que tengan las entidades del Estado y se considera de vital importancia para garantizar la transparencia en el proceso regulatorio, Colombia no cuenta con una buena valoración en el índice de transparencia regulatoria construido por la OCDE. Para evaluar los avances en la participación de los actores interesados en el desarrollo de las regulaciones se pensó una metodología con cuatro dimensiones: *“i) la metodología de participación, ii) adopción sistemática de la participación, iii) transparencia y iv) supervisión y control de calidad”* (OCDE, 2016); según el ICP (2018), *“Colombia tiene una valoración de 1,5, siendo 4 el mejor resultado posible, y de todos los componentes de este*

indicador, el de transparencia es el más bajo de todos” (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

De acuerdo a lo señalado por ICP (2018), la falta de participación en la producción normativa del Estado, así como la falta de transparencia y publicidad de las agendas regulatorias de las entidades, implica una violación al derecho que tienen los involucrados o grupos interesados de participar y conocer de estas regulaciones, como un elemento mínimo necesario para la toma de decisiones (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

5. ANTECEDENTES SOBRE LA MATERIA

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del Conpes 2816 de 2014, titulado *“Mejora normativa, Análisis de Impacto”*, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el Conpes señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado, fijó los siguientes objetivos (Conpes 3816 de 2014):

- Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de mejora normativa.
- Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.
- Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos
- Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.
- Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.
- Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (Conpes 3816 de 2014):

- Contar con la capacidad de evaluar el impacto de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.
- Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a

mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.

- Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.
- Reducir la posibilidad de que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.
- Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga cargas excesivas para los usuarios que, además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del Conpes, se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar una política de mejora regulatoria.

En el año 2004, el Decreto 2696 *“por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación”*, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el Decreto 1345, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el Decreto 1844 en el año 2013 *“por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto 210 de 2003”*, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el Decreto 1595 de 2015 *“por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo 7*

yla Sección 1 del Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”, dispuso un avance en la implementación de la evaluación *ex post* de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019³ (Decreto 1595 de 2015).

El Decreto 1074 de 2015 estableció que, a partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016).

El Decreto 1081 “*por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*”, modificado por el Decreto 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del presidente, deben ser sometidos a publicación, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviados a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto 270 de 2017).

Adicionalmente, el DNP en el año 2018, diseñó e implementó el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, como herramienta fundamental para mejorar la forma en la que intervienen los grupos interesados en el proceso regulatorio, garantizar la transparencia y mejorar la coordinación entre las entidades del Estado. Esta herramienta, según el Consejo Privado de Competitividad (2018) “*estará en una fase de divulgación y mejoramiento por un periodo de un año y, posteriormente será obligatorio, para las entidades reguladoras, incluidas las comisiones de regulación, publicar los proyectos de norma y sus agendas regulatorias*” (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Por otro lado, el Decreto 1083 de 2015 determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la coordinación, orientación y fijación de lineamientos sobre esta política, razón por la cual, el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definieron sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por

el Conpes 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la rama ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membrecía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, pues nuestros estándares en la materia están por debajo de las estadísticas de los demás miembros, lo que implica que nuestros esfuerzos deben duplicarse. Por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

6. AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.

El artículo 1° de la Constitución establece que, “*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*”, Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide

³ Ver artículo 2.2.1.7.6.7.

el Estado, ya que cuando existe sobrerregulación se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma, el artículo 6° de la Constitución estableció que, *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*, la sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en las mismas se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

El artículo 84 de la Constitución, *“cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*, en Colombia han proliferado la sobrerregulación, violando claramente la Constitución.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó que, *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Además, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no

podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

El exceso de normas y un ordenamiento jurídico difuso bloquean el acceso a nuestros derechos, reducen las empresas y la inversión y fomentan la corrupción. Por ello, este proyecto, hoy, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego claras, estables, eficaces y coherentes. De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Bajo estos supuestos, se buscan medidas para la mejora de las herramientas institucionales a nivel gobierno y del Estado para generar las condiciones adecuadas para su correcto funcionamiento.

7. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y RECOMENDACIONES

México, con el tiempo, se ha convertido en uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, que desde el año 2012 implementó la estrategia de “Tala Regulatoria”, con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos y a las empresas, ahorrándoles tiempo y dinero al hacer trámites o solicitar servicios al gobierno, y ahorrar recursos públicos para invertir más en las prioridades del desarrollo del país, como lo son la educación, la seguridad y el combate a la pobreza.

Este proceso de tala consta de dos herramientas, la tala administrativa y la tala sustantiva que elimina: i) las normas duplicadas o que generan antinomias; ii) los procedimientos o trámites que se consideran ineficientes; iii) los trámites que generan costos injustificados para los ciudadanos. Su implementación se basó en la construcción de un inventario normativo de la nación mexicana y en la aplicación de la tala a distintos niveles del Gobierno.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo remplazados por manuales de aplicación, con el fin para ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustantiva, consiste en la derogación de normas y trámites incensarios, bajo la cual se eliminaron 16.261 normas de 35.584 vigentes en su ordenamiento jurídico, por otro lado, al mes de febrero de 2012, en la administración federal, ya se habían eliminado o compilado 2.491 trámites y servicios y 6.043 normas internas sustantivas de operación (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018), en Estados Unidos se han implementado modelos de mejora regulatoria exitosos, consistentes en la implementación de procedimientos para revisar la regulación vigente,

reducir la cantidad de trámites y la cooperación de regulatoria con sus socios comerciales, basados en principios mínimos para ejercer esta actividad, entre ellos: garantizar la mínima intervención del Estado en la economía y el de la exclusiva necesidad. Principios bajo los cuales los entes reguladores primero se preguntan si la regulación es necesaria o no; o si se pueden implementar otras medidas (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria.

8. RECOMENDACIONES

Para lograr con una política de mejora normativa es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia y seguir las recomendaciones que las experiencias internacionales nos indican. A continuación, se relacionan las que trae a colación el CPC (2018) en el Informe Nacional de Competitividad:

a) Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria

En Colombia, como mencionamos antes, las competencias relacionadas con el proceso regulatorio están fragmentadas en varias entidades del Estado, esta fragmentación de competencias dificulta la coordinación entre las entidades involucradas y el seguimiento al proceso regulatorio (OCDE, 2002). Por lo tanto, la recomendación del CPC es que, se debe establecer una autoridad que tenga las siguientes funciones CPC (2018):

- *“Coordinar y supervisar el proceso de producción normativa. En el caso colombiano, esto incluye asegurar una transición hacia la implementación definitiva del AIN en la producción de normas.*
- *Brindar apoyo técnico y capacitación a las entidades que producen regulación.*
- *Hacer escrutinio a la calidad de las propuestas regulatorias.*
- *Promover regulación de calidad y racionalizar el inventario normativo”* (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Basados en las experiencias de otros países presidencialistas, este órgano coordinador debe depender directamente de la Presidencia. Y considerando que el DNP ha venido ejerciendo tanto como de Secretaría Técnica del Comité para la Mejora Normativa, y quien ejerce el seguimiento a la implementación del Conpes de mejora normativa, el CPC (2018) recomienda que asuma las competencias de supervisión regulatoria en el corto plazo. Lo anterior requiere dotar al DNP de mayores capacidades técnicas en materia regulatoria y crear una dirección técnica encargada de supervisar la materia (Consejo Privado de Competitividad 2018).

b) Implementar un programa nacional de desregulación inteligente basado en análisis de eficiencia

El CPC considera lo siguiente: *“es de la mayor importancia implementar un programa permanente de racionalización regulatoria que permita identificar aquellas normas que han perdido vigencia, son innecesarias o contradictorias con otra regulación”*.

Para este fin, la vinculación del sector privado, será de vital importancia, dentro de los mecanismos de participación ciudadana.

c) Establecer revisiones *ex post* de normas por sector administrativo con carácter obligatorio

Los distintos países miembros de la OCDE han implementado medidas para hacer de obligatoria aplicación la evaluación *ex post* de las normas expedidas por el Estado. Por ello el CPC (2018) recomendó:

“Se recomienda establecer un mecanismo de revisión de este tipo con carácter obligatorio, a través del cual cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas vigentes”.

d) Verificar el cumplimiento de la implementación del Análisis de Impacto Normativo

El Conpes 3816 de 2014 fijó que para el año 2018 el Estado debía definir el criterio para implementar el AIN de manera obligatoria. Para facilitar la implementación del AIN, en ese sentido, el CPC (2018) recomienda que:

“Este análisis sea realizado, en una primera etapa, solo en aquellas regulaciones que superen un umbral de impacto monetario esperado, tal y como se ha hecho en Estados Unidos y Corea del Sur”.

e) Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas

Como mencionamos antes, el Decreto 270 de 2017, dio un paso crucial al hacer obligatorio un periodo de publicación de, al menos, 15 días para las regulaciones expedidas con la firma del Presidente de la República. Sin embargo, el CPC (2018) sugiere:

“ampliar el plazo mínimo de consulta pública de los proyectos de regulación a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales. (...) Adicionalmente, se recomienda extender estas buenas prácticas en materia de consulta pública a normas distintas a las que firme el Presidente de la República”.

Además, recomienda promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados de todos los sectores y

de todas las entidades emisoras de regulación. Esta herramienta se considera fundamental para mejorar la retroalimentación del sector privado, la coordinación en la función regulatoria de las entidades públicas y la transparencia en el proceso regulatorio.

Estas recomendaciones, han sido recogidas en el presente articulado como un esfuerzo de dar pasos gigantes en el camino que debe recorrer

Colombia en materia regulatoria, frente a los demás países de Latinoamérica y como actual miembro de la OCDE, organismo que requiere los más altos estándares para sus miembros en esta materia.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se relacionan las modificaciones realizadas al texto radicado:

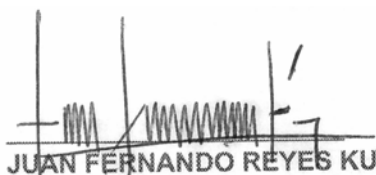
Modificación	Texto radicado	Texto propuesto para primer debate
<p>Se elimina la definición de ciclo de producción normativa y se modifica la definición de evaluación <i>ex post</i>.</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: AGENDA NORMATIVA: Es el instrumento que aplica la administración pública para planear a corto o largo plazo, las regulaciones que esta requiere promulgar, modificar o derogar para su buen funcionamiento, asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública considerar los potenciales impactos, beneficios, costos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma y garantizar que esta salvaguarde el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular y represente la mejor alternativa para atender una problemática específica. CICLO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA: Fases o procedimientos que se deben surtir para la promulgación de una norma cuando la administración pública toma la decisión de intervenir para atender una problemática específica. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta que aplica la administración pública para examinar la efectividad, impacto, resultados inesperados, fallas y factores de éxito de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma para la atención de una problemática específica.</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: AGENDA NORMATIVA: Es el instrumento que aplica la administración pública para planear a corto o largo plazo, las regulaciones que esta requiere promulgar, modificar o derogar para su buen funcionamiento, asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública considerar los potenciales impactos, beneficios, costos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma y garantizar que esta salvaguarde el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular y represente la mejor alternativa para atender una problemática específica. CICLO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA: Fases o procedimientos que se deben surtir para la promulgación de una norma cuando la administración pública toma la decisión de intervenir para atender una problemática específica. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta que le permite a la administración pública examinar la efectividad, impacto, resultados inesperados, fallas y factores de éxito de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma para la atención de una problemática específica.</p>
<p>Se cambia la redacción para garantizar una mejor implementación de la herramienta de depuración.</p>	<p>Artículo 10 Depuración del Inventario Normativo. Los sujetos obligados durante cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan, deberán por cada acto administrativo de carácter general que se promulgue, derogar dos normas de esta misma naturaleza, siempre que estas regulen la misma materia se encuentren duplicadas o bajo los criterios de derogación orgánica, desuso, obsolescencia, agotamiento de objeto, pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida de eficacia, decaimiento de fundamentos de hecho o de derecho o incompatibilidad con el régimen constitucional vigente.</p>	<p>Artículo 10 Depuración del Inventario Normativo. Los sujetos obligados durante cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan, deberán por cada acto administrativo de carácter general que se promulgue, derogar dos normas de esta misma naturaleza, siempre que estas regulen la misma materia.</p>

Modificación	Texto radicado	Texto propuesto para primer debate
	Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los casos en los que no que existan más de un acto administrativo de carácter general sobre la materia a reglamentar por parte de los sujetos obligados.	Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los casos en los que exista un único acto administrativo de carácter general sobre la materia a reglamentar por parte de los sujetos obligados.
Se modifica en el entendido de que la publicidad de los actos administrativos debe realizarse en el <i>Diario Oficial</i> o la gaceta de la entidad territorial.	Artículo 11. <i>Publicidad de los actos administrativos.</i> Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia.	Artículo 11. <i>Divulgación de los actos administrativos.</i> Los actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser divulgados a través del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces , lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia.

10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley 268 de 2019**, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

De los honorables congresistas,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

11. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2019 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa

Artículo 1°. *Objeto.* Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderá por:

AGENDA NORMATIVA: Es el instrumento que aplica la administración pública para planear

a corto o largo plazo, las regulaciones que esta requiere promulgar, modificar o derogar para su buen funcionamiento, asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.

ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública considerar los potenciales impactos, beneficios, costos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma y garantizar que esta salvaguarde el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular y represente la mejor alternativa para atender una problemática específica.

EVALUACIÓN EX POST: Herramienta que le permite a la administración pública examinar la efectividad, impacto, resultados inesperados, fallas y factores de éxito de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma para la atención de una problemática específica.

Artículo 3°. *Principios de la Calidad Normativa.* El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, idoneidad, celeridad, competitividad, necesidad, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.

CAPÍTULO II

De la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa

Artículo 4°. *La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa.* Créese la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa que estará conformada por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. Un delegado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- II. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- III. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- IV. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- V. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VI. Un delegado de la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Adicionalmente, asistirán como invitados con voz, pero sin voto, los delegados de las siguientes entidades:

- I. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)
- II. Superintendencia de Industria y Comercio
- III. Imprenta Nacional de Colombia.

La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa sesionará de forma ordinaria por lo menos cuatro (4) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.

Parágrafo 1°. Los delegados a la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

Parágrafo 2°. La secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación o el que haga sus veces.

Parágrafo 3°. La Comisión podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere.

Artículo 5°. La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover la calidad normativa.
- II. Establecer los lineamientos de política de mejora de producción normativa y sus guías metodológicas.
- III. Definir y promover el uso de estándares para la producción y evaluación normativa.
- IV. Definir y promover estándares para la gestión, revisión y depuración del inventario normativo.
- V. Velar por el cumplimiento de los principios de la calidad normativa mencionados en la presente ley.

CAPÍTULO III

Del ciclo de mejora de la calidad normativa

Artículo 6. *Del Inventario Normativo.* Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia.

Artículo 7°. *De la Agenda Normativa.* La publicación de la agenda normativa futura será de carácter obligatorio por parte de los sujetos obligados. Esta publicación deberá hacerse a más tardar el 30 de octubre de cada año en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces.

La agenda normativa definitiva se publicará a más tardar el 31 de diciembre de cada año, con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que se pretenden promulgar a futuro, modificar o derogar, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Evaluación Normativa *ex-post*.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse cada mes y por una sola vez, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

Artículo 8°. *Análisis de Impacto Normativo (AIN).* El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que genere un impacto económico, social o ambiental.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá tener como mínimo los siguientes elementos:

- I. La exposición de la problemática que da origen a la necesidad de la intervención por parte de los sujetos obligados y los objetivos que esta persigue con la promulgación del acto administrativo de carácter general.
- II. La evaluación de los costos y beneficios de la expedición del acto administrativo de carácter general.
- III. La identificación y descripción de las metodologías e indicadores que serán utilizados para evaluar el logro de los objetivos que persiguen los sujetos obligados con la promulgación del acto administrativo de carácter general.

Parágrafo 1°. El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, según lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá el acompañamiento técnico de la aplicación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la producción y promulgación de los actos administrativos de carácter general que realicen las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

Artículo 9°. *Consulta y participación pública.* Los proyectos de actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos

obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que los sustentan, con el fin de someterlos a consulta pública a los grupos interesados.

Parágrafo. El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de treinta (30) días para la primera publicación. Para la segunda publicación, luego de recibir y responder comentarios realizados al proyecto de acto administrativo, el tiempo mínimo en consulta pública será de quince días (15) so pena de declararse desierto el ciclo de producción normativa.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este parágrafo deberá realizarse mediante una única audiencia pública convocada previamente por la respectiva entidad, dentro de los diez (10) días siguientes al cierre del periodo de comentarios.

Artículo 10. *Depuración del Inventario Normativo.* Los sujetos obligados durante cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan, deberán por cada acto administrativo de carácter general que se promulgue, derogar dos normas de esta misma naturaleza, siempre que estas regulen la misma materia.

Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los casos en los que exista un único acto administrativo de carácter general sobre la materia a reglamentar por parte de los sujetos obligados.

Artículo 11. *Divulgación de los actos administrativos.* Los actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser divulgados a través del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia.

Artículo 12. *Evaluación Normativa Ex-post.* Se deberá realizar la Evaluación Normativa *ex-post* de los actos administrativos de carácter general cada cinco (5) años contados a partir de su fecha de promulgación, con el fin de evaluar su efectividad, impacto y resultados, de acuerdo a lo dispuesto en la Agenda Normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa *ex-post* los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

CAPÍTULO IV

Disposiciones Generales

Artículo 13. *Proyecto de ley para Depuración del Inventario Normativo.* El Gobierno nacional, a

partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un proyecto de ley al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo, como producto de lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad.

Artículo 14. *Actualización del SUIN.* El Ministerio de Justicia y del Derecho dentro publicará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, el listado de los actos administrativos de carácter general y las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 15. *Unificación de los Sistemas de Información.* El Gobierno nacional propenderá por unificar los sistemas de información que se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado.

Artículo 16. *Designación de Competencias.* Las oficinas asesoras o las direcciones jurídicas o de planeación de los sujetos obligados, según el caso, serán las responsables de liderar el desarrollo e implementación de la política de mejora de producción normativa y de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 17. *Responsabilidad Disciplinaria.* El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa y el Departamento Nacional de Planeación, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público que le haya sido asignado dicha competencia.

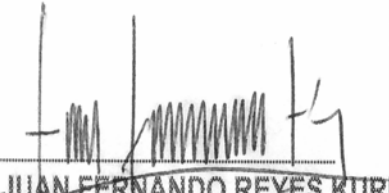
Artículo 18. *Implementación nacional y territorial.* Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

El Departamento Nacional de Planeación reglamentará las condiciones de implementación, revisión y plazos para el cumplimiento, así como los casos en los cuales se exceptúa la aplicación de lo dispuesto en la presente ley.

Para la atención de dicha facultad regulatoria el Departamento Nacional de Planeación contará con un término de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 19°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

12. REFERENCIAS

CONPES 3816. (2014). *Mejora Normativa: Análisis de Impacto*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá.

Banco Mundial. (2019). *Doing Business*. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/colombia>.

Cinco ideas para reducir la corrupción. (25 de agosto de 2018). *El Tiempo*. Obtenido de Alejandro Gaviria: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cinco-ideas-para-reducir-la-corrupcion-segun-alejandro-gaviria-260100>.

OCDE. (2016). *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America*.

Decreto 1595. (2015). *por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo 7 y la Sección 1 del Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2*. Bogotá.

Decreto 270. (2017). *por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015*. Bogotá.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano. (13 de junio de 2012). *Tala Regulatoria*. Obtenido de Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>.

OCDE. (2002). *Regulatory Policies in OCDE Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. París.

Foro Económico Mundial. (2017). *Reporte de Competitividad Global*. Foro Económico Global.

Decreto 2696. (2004). *Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*. Bogotá.

Decreto 1345. (2010). *El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en*

especial las conferidas en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 489 de 1998. Bogotá.

Decreto 1844. (2013). *Por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad*. Bogotá.

Doing Business. (Mayo de 2018). *Banco Mundial*. Obtenido de Midiendo regulaciones para hacer negocios: <https://espanol.doingbusiness.org/es/rankings>.

Molano, Moncada & Barrera. (2018). *Calidad institucional para el crecimiento económico y el progreso social*. En I. d. (ICP), *Calidad normativa y regulatoria* (pág. 35 y ss.). Bogotá: (ICP), Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Departamento Nacional de Planeación. (Septiembre de 30 de 2019). Portal web DNP. Obtenido de Colombia estrena visualizador de producción normativa: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>.

Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad (INC)*. Bogotá: Zetta Comunicadores.

* * *

PONENCIA FAVORABLE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2019 CÁMARA, 44 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.

Bogotá D. C., noviembre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Respetado Presidente:

En atención a la designación comunicada de conformidad con el Acta número 015, emitida por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional, me permito presentar ponencia favorable para primer debate al **proyecto de ley número 243 de 2019 Cámara, 44 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.

Conforme a lo previsto en la reglamentación interna, el informe se presenta en tres ejemplares impresos y en medio magnético (CD).

El presente Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES GENERALES

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el 25 de julio de 2018 como iniciativa de la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre como coordinadora y en compañía de los honorables Senadores Carlos Andrés Trujillo González, Juan Carlos García Gómez, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Samy Merheg Marín, Nora García Burgos y Laureano Augusto Acuña Díaz.

La iniciativa legislativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 553 de 2018 y remitido para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de Senado, actuando como ponente la honorable Senadora Esperanza Andrade de Osso, resultando aprobado el 4 de diciembre de 2018.

En segundo debate, nuevamente fue ponente la honorable Senadora Esperanza Andrade de Osso, el proyecto es aprobado el 16 de septiembre de 2019, reflejándose el texto definitivo de Senado en la *Gaceta del Congreso* número 899 de 2019.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara mediante Acta N° 015 me designó como ponente del proyecto para primer debate en Cámara.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa tiene como objeto modificar parcialmente los requisitos necesarios para el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales protegiendo la maternidad en concordancia con el derecho constitucional a la igualdad, tratándose la relación que debe tener con la igualdad de género, el reconocimiento a la familia consagrada en el artículo 42 de la Constitución, y el interés superior del niño protegido de manera constitucional en el artículo 44.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La iniciativa busca la materialización del derecho a la igualdad en el reconocimiento de hijos extramatrimoniales, por ello Constitucionalmente la propuesta se fundamenta en los siguientes preceptos:

- Artículo 13. “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, 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. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*”.

- Artículo 14. “*Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica*”.

- Artículo 42. “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. (...)*

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos (...)

- 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 (...).*

A su vez y legislativamente el desarrollo en el tema es el siguiente, teniendo presente que algunas de las normas a modificar se encuentran mencionadas:

- La iniciativa guarda total relación con las estipulaciones contenidas en los artículos 213 y siguientes del Código Civil, relativas a hijos legítimos y extramatrimoniales y por ello se hace mención en el artículo 5°.
- Artículo 1° de la Ley 75 de 1968 que regula el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales. Teniendo presente que anteriormente existía la consanguinidad ilegítima la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-595 de 6 de noviembre de 1996.
- Artículo 2°, Ley 45 de 1936 modificado por el artículo 1, Ley 75 de 1968, Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Colombia.
- Decreto 1260 de 1970 por el cual se expide el estatuto del registro del estado civil de las personas.
- Ley 54 de 1989 corregida por el Decreto 2582 de 1989. Corrige el párrafo del artículo 1°. Por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970.

De igual forma la iniciativa guarda relación con preceptos de carácter internacional, así:

- La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. En su artículo 3°, numeral 1, establece el imperativo para los Estados de tener en cuenta el interés superior del niño en todas las medidas que tomen las instituciones

públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

El artículo 7°, numeral 1, establece que dentro de los derechos del niño se encuentra que pueda ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el sistema de protección a derechos humanos como instrumento principal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en su artículo 19, sobre los Derechos del Niño, ha establecido que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que, su condición de

menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Por lo anterior se puede concluir que tanto la legislación nacional como internacional establecen que todo niño o niña adquiere desde que nace el derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

Es así que a su vez se les reconoce el derecho fundamental a esclarecer su verdadera filiación, derecho que es reconocido por el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia y que se busca proteger en el presente proyecto.

III. MODIFICACIONES NORMATIVAS PROPUESTAS

La iniciativa legislativa modifica las siguientes normas, así:

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DEL TEXTO APROBADO EN SENADO
	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar parcialmente los requisitos necesarios para el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.</p>
<p>Artículo 2°. El reconocimiento de hijos naturales es irrevocable y puede hacerse:</p> <p>1. En el acta de nacimiento, firmándola quien reconoce.</p> <p>El funcionario del estado civil que extienda la partida de nacimiento de un hijo natural indagará por el nombre, apellido, identidad y residencia del padre y de la madre, e inscribirá como tales a los que el declarante indique, con expresión de algún hecho probatorio y protesta de no faltar a la verdad.</p> <p>La inscripción del nombre del padre se hará en libro especial destinado a tal efecto y de ella solo se expedirán copias a las personas indicadas en el ordinal 4°, inciso 2° de este artículo y a las autoridades judiciales y de policía que las solicitaren. Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, el funcionario procederá a comunicar el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad. Igual procedimiento se seguirá en el caso de que la notificación no pueda llevarse a cabo en el término indicado o de que el declarante no indique el nombre del padre o de la madre.</p> <p>Mientras no sea aceptada la atribución por el notificado, o la partida de nacimiento no se haya corregido en obediencia a fallo de la autoridad competente no se expresará el nombre del padre en las copias que de ella llegaren a expedirse.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 45 de 1936, artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 75 de 1968, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. El reconocimiento de hijos extramatrimoniales es irrevocable y puede hacerse:</p> <p>1. En el acta de nacimiento, firmándola quien reconoce o afirma tener el conocimiento de la filiación.</p> <p>El funcionario del Estado Civil que extienda la partida de nacimiento de un hijo extramatrimonial indagará por el nombre, apellido, identidad y residencia del padre y de la madre, e inscribirá como tales a los que el declarante indique, con expresión de algún hecho probatorio <u>conducente y pertinente, así como</u> la protesta de no faltar a la verdad.</p> <p>La inscripción del nombre del padre se hará en libro especial destinado a tal efecto y de ella solo se expedirán copias a las personas indicadas en el ordinal 4°, inciso 2° de este artículo y a las autoridades judiciales y de policía que las solicitaren. Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, <u>deberá probar mediante lo estipulado en la Ley 721 de 2001 y se comunicará</u> el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad. Igual procedimiento se seguirá en el caso de que la notificación no pueda llevarse a cabo en el término indicado o de que el declarante no indique el nombre del padre o de la madre.</p> <p>Mientras <u>no se pruebe que no existe filiación, se presumirá padre quien aparezca en el registro civil del menor.</u></p> <p><u>Una vez se pruebe que no existe filiación con el menor, el funcionario del Estado Civil, con copia de la prueba, deberá en un término no mayor a 5 días hábiles modificar el acta de nacimiento.</u></p> <p>2. Por escritura pública.</p> <p>3. Por testamento, caso en el cual la renovación de este no implica la del reconocimiento.</p>
	<p>Artículo 3°. Adiciónense dos párrafos al artículo 2° de la Ley 45 de 1936, los cuales quedarán así:</p>

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DEL TEXTO APROBADO EN SENADO
	<p>Parágrafo 1°. En caso de que los padres de un hijo contraigan matrimonio no será necesario realizar la legitimación a través de la anotación en el registro civil de matrimonio ni en el registro civil de nacimiento de sus hijos.</p> <p>Parágrafo 2°. Quien voluntariamente quiera suprimir de su registro civil la anotación de que fue legitimado por matrimonio de sus padres, podrá solicitar a la dependencia de registro civil donde se encuentra registrado que se suprima dicha anotación haciendo la reposición de su registro civil en el folio correspondiente.</p>
<p>Artículo 1°. El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, quedará así:</p> <p>Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre.</p> <p>Parágrafo. Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 94, inciso 1°, del Decreto 999 de 1988.</p> <p>Artículo 2°. Esta ley regirá desde su promulgación.</p>	<p>Artículo 4°. Deróguese en su totalidad la Ley 54 de 1989, por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970.</p>
<p>Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre.</p> <p>Parágrafo. Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 94, inciso 1°, del Decreto 999 de 1988. (Reformado según 1 Ley 54 de 1989).</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedaría así:</p> <p>Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirá como apellido del inscrito el del padre que declare la madre del hijo o con paternidad judicialmente declarada.</p> <p>Parágrafo 1°. La inscripción así realizada, el padre del hijo declarado por la madre, deberá ser notificado durante los 30 días calendario siguientes al registro, por los medios más eficaces, a la dirección o domicilio que deberá indicar la madre del inscrito.</p> <p>Cumplidos los 30 días calendario para la notificación, el presunto padre tendrá 60 días calendario siguientes para presentarse y ratificar la paternidad del menor registrado.</p> <p>Si cumplido dicho plazo, el presunto padre no se presenta a ratificar la paternidad, se presume la misma, y si la niega, solo podrá desvirtuarla mediante el resultado de la prueba genética de ADN, que deberá ser realizada por una entidad certificada y competente.</p> <p>El valor de la prueba genética será asumido por el presunto padre, salvo cuando este manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>a) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>b) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de que la prueba de ADN resulte negativa, se procederá a modificar el registro de nacimiento del inscrito sin necesidad de solicitud de la madre o del hijo, se le asignará el apellido de la madre, sustituyendo el folio respectivo.</p> <p>En este caso, la madre deberá devolver el valor de la prueba de ADN a quien lo haya asumido; salvo cuando esta manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para</p>

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DEL TEXTO APROBADO EN SENADO
	<p>asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>a) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>b) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 3°. En caso de que el presunto padre del hijo reconozca voluntariamente a su hijo, se siguen aplicando las normas que al respecto se encuentran previstas en la normatividad del Código Civil vigente, con la salvedad de que no serán hijos extramatrimoniales, sino hijos.</p>
<p>Artículo 54. Si el inscrito fuere denunciado como hijo natural, el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil preguntará al denunciante acerca del nombre, apellido, identidad y residencia de los padres, y anotará el nombre de la madre en el folio.</p> <p>En cuanto al padre, solo se escribirá su nombre allí cuando esa calidad sea aceptada por el propio declarante o como testigo. Si la paternidad se atribuye a persona distinta de ellos, las anotaciones correspondientes, junto con las bases probatorias de tal imputación, expresadas por el denunciante, previa exigencia de no faltar a la verdad, bajo su firma y la del funcionario, se harán en hojas especiales, por duplicado.</p>	<p>Artículo 6°. Deróguese el artículo 54 del Decreto 1260 de 1970.</p>
	<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

IV. ANÁLISIS DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Para analizar la conveniencia de la iniciativa, se traen al presente informe los argumentos presentados en el trámite de discusión del proyecto de ley que fundamentan la propuesta.

Para empezar y de conformidad con lo contenido en la ponencia para segundo debate presentada a la plenaria del Senado de la República en el entendido de resguardar el interés superior de los niños, constitucionalmente protegido en el artículo 44; todo niño en nuestro país tiene el derecho a tener el reconocimiento de su padre, y no se puede seguir permitiendo dejar al arbitrio de los padres el reconocimiento o no de sus hijos, por tanto el proyecto apunta a establecer procedimientos para el reconocimiento de la filiación subsanando la realidad de una paternidad irresponsable, y por

ende generando un cambio profundo en nuestra tradición jurídica y civil.

En síntesis, la iniciativa legislativa busca establecer una presunción *iuris tantum* al establecer la presunción de paternidad de acuerdo a la manifestación de la madre, dejando la carga probatoria en cabeza del presunto padre quien tendrá como medio para desvirtuar la paternidad la prueba genética de ADN, que deberá ser realizada por una entidad certificada y competente.

Con dicha presunción se busca proteger al hijo y el derecho de conocer a sus padres como tener el apellido de los mismos. El procedimiento establecido garantiza el debido proceso y la oportunidad de desvirtuar la presunción, por ello, se busca encaminar el marco jurídico existente en pro de la paternidad responsable.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE LEY

TEXTO DEFINITIVO EN PLENARIA DE SENADO	PROPUESTA DE ARTICULADO DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p><i>por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.</i></p>	<p><i>por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.</i></p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar parcialmente los requisitos necesarios para el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar parcialmente los requisitos necesarios para el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.</p>	<p>Se mantiene el texto sin modificaciones.</p>

TEXTO DEFINITIVO EN PLENARIA DE SENADO	PROPUESTA DE ARTICULADO DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 45 de 1936, artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 75 de 1968, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. El reconocimiento de hijos extramatrimoniales es irrevocable y puede hacerse:</p> <p>1. En el acta de nacimiento, firmándola quien reconoce o afirma tener el conocimiento de la filiación.</p> <p>El funcionario del Estado Civil que extienda la partida de nacimiento de un hijo extramatrimonial indagará por el nombre, apellido, identidad y residencia del padre y de la madre, e inscribirá como tales a los que el declarante indique, con expresión de algún hecho probatorio conducente y pertinente, así como la protesta de no faltar a la verdad.</p> <p>La inscripción del nombre del padre se hará en libro especial destinado a tal efecto y de ella solo se expedirán copias a las personas indicadas en el ordinal 4°, inciso 2° de este artículo y a las autoridades judiciales y de policía que las solicitaren.</p> <p>Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, deberá probar mediante lo estipulado en la Ley 721 de 2001 y se comunicará el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad.</p> <p>Igual procedimiento se seguirá en el caso de que la notificación no pueda llevarse a cabo en el término indicado o de que el declarante no indique el nombre del padre o de la madre.</p> <p>Mientras no se pruebe que no existe filiación, se presumirá padre quien aparezca en el registro civil del menor.</p> <p>Una vez se pruebe que no existe filiación con el menor, el funcionario del Estado Civil, con copia de la prueba, deberá en un término no mayor a 5 días hábiles modificar el acta de nacimiento.</p> <p>2. Por escritura pública.</p> <p>3. Por testamento, caso en el cual la renovación de este no implica la del reconocimiento.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 45 de 1936, artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 75 de 1968, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. El reconocimiento de hijos extramatrimoniales es irrevocable y puede hacerse:</p> <p>1. En el acta de nacimiento, firmándola quien reconoce o afirma tener el conocimiento de la filiación.</p> <p>El funcionario del Estado Civil que extienda la partida de nacimiento de un hijo extramatrimonial indagará por el nombre, apellido, identidad y residencia del padre y de la madre, e inscribirá como tales a los que el declarante indique, con expresión de algún hecho probatorio conducente y pertinente, así como la protesta de no faltar a la verdad.</p> <p>La inscripción del nombre del padre se hará en libro especial destinado a tal efecto y de ella solo se expedirán copias a las personas indicadas en el ordinal 4°, inciso 2° de este artículo y a las autoridades judiciales y de policía que las solicitaren.</p> <p>Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, deberá probar mediante lo estipulado en la Ley 721 de 2001 y se comunicará el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad.</p> <p>Igual procedimiento se seguirá en el caso de que la notificación no pueda llevarse a cabo en el término indicado o de que el declarante no indique el nombre del padre o de la madre.</p> <p>Mientras no se pruebe que no existe filiación, se presumirá padre quien aparezca en el registro civil del menor.</p> <p>Una vez se pruebe que no existe filiación con el menor, el funcionario del Estado Civil, con copia de la prueba, deberá en un término no mayor a 5 días hábiles modificar el acta de nacimiento.</p> <p>2. Por escritura pública.</p> <p>3. Por testamento, caso en el cual la renovación de este no implica la del reconocimiento.</p>	Se mantiene el texto sin modificaciones.
<p>Artículo 3°. Adiciónense dos párrafos al artículo 2° de la Ley 45 de 1936, los cuales quedarán así:</p> <p>Parágrafo 1°. En caso de que los padres de un hijo contraigan matrimonio no será necesario realizar la legitimación a través de la anotación en el registro civil de matrimonio ni en el registro civil de nacimiento de sus hijos.</p> <p>Parágrafo 2°. Quien voluntariamente quiera suprimir de su registro civil la anotación de que fue legitimado por matrimonio de sus padres, podrá soli-</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónense dos párrafos al artículo 2° de la Ley 45 de 1936, los cuales quedarán así:</p> <p>Parágrafo 1°. En caso de que los padres de un hijo contraigan matrimonio no será necesario realizar la legitimación a través de la anotación en el registro civil de matrimonio ni en el registro civil de nacimiento de sus hijos.</p> <p>Parágrafo 2°. Quien voluntariamente quiera suprimir de su registro civil la anotación de que fue legitimado por matrimonio de sus padres, podrá soli-</p>	Se mantiene el texto sin modificaciones.

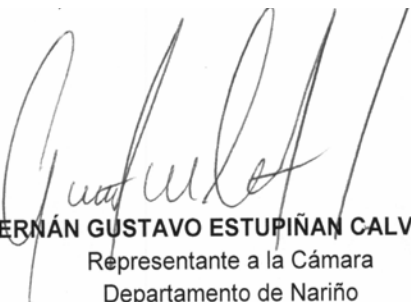
TEXTOS DEFINITIVOS EN PLENARIA DE SENADO	PROPUESTA DE ARTICULADO DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>citara a la dependencia de registro civil donde se encuentra registrado que se suprime dicha anotación haciendo la reposición de su registro civil en el folio correspondiente.</p>	<p>citara a la dependencia de registro civil donde se encuentra registrado que se suprime dicha anotación haciendo la reposición de su registro civil en el folio correspondiente.</p>	
<p>Artículo 4°. Deróguese en su totalidad la Ley 54 de 1989, por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970.</p>	<p>Artículo 4°. Deróguese en su totalidad la Ley 54 de 1989, por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970.</p>	<p>Por técnica legislativa se elimina este artículo para dejar las derogatorias de forma independiente.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedaría así:</p> <p>Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirá como apellido del inscrito el del padre que declare la madre del hijo o con paternidad judicialmente declarada.</p> <p>Parágrafo 1°. La inscripción así realizada, el padre del hijo declarado por la madre, deberá ser notificado durante los 30 días calendario siguientes al registro, por los medios más eficaces, a la dirección o domicilio que deberá indicar la madre del inscrito.</p> <p>Cumplidos los 30 días calendario para la notificación, el presunto padre tendrá 60 días calendario siguientes para presentarse y ratificar la paternidad del menor registrado.</p> <p>Si cumplido dicho plazo, el presunto padre no se presenta a ratificar la paternidad, se presume la misma, y si la niega, solo podrá desvirtuarla mediante el resultado de la prueba genética de ADN, que deberá ser realizada por una entidad certificada y competente.</p> <p>El valor de la prueba genética será asumido por el presunto padre, salvo cuando este manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>a) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>b) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de que la prueba de ADN resulte negativa, se procederá a modificar el registro de nacimiento del inscrito sin necesidad de solicitud de la madre o del hijo, se le asignará el apellido de la madre, sustituyendo el folio respectivo.</p> <p>En este caso, la madre deberá devolver el valor de la prueba de ADN a quien</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, reformado por la Ley 54 de 1989, el cual quedaría así:</p> <p>Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito el del padre que declare la madre del hijo o con paternidad judicialmente declarada <u>y el de la madre.</u></p> <p>Parágrafo 1°. La inscripción así realizada, el padre del hijo declarado por la madre, deberá ser notificado durante los 30 días calendario siguientes al registro, por los medios más eficaces, a la dirección o domicilio que deberá indicar la madre del inscrito.</p> <p>Cumplidos los 30 días calendario para la notificación, el presunto padre tendrá 60 días calendario siguientes para presentarse y ratificar la paternidad del menor registrado.</p> <p>Si cumplido dicho plazo, el presunto padre no se presenta a ratificar la paternidad, se presume la misma, y si la niega, solo podrá desvirtuarla mediante el resultado de la prueba genética de ADN, que deberá ser realizada por una entidad certificada y competente.</p> <p>El valor de la prueba genética será asumido por el presunto padre, salvo cuando este manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá <u>por única vez</u>, un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>a) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>b) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de que la prueba de ADN resulte negativa, <u>la madre deberá devolver el valor de la prueba de ADN y</u> se procederá a modificar el registro de nacimiento del inscrito sin necesidad de solicitud de la madre o del hijo, se le asignará el apellido de la madre, sustituyendo el folio respectivo.</p> <p>En este caso, la madre deberá devolver el valor de la prueba de ADN a quien</p>	<p>Se realiza modificación en la numeración del artículo por la eliminación del anterior.</p> <p>De igual forma se deja claridad de los dos apellidos a inscribir:</p> <p>El del padre que declare la madre del hijo o con paternidad judicialmente declarada y el de la madre.</p> <p>Se realiza la aclaración que por única vez el ICBF subsidia o cubre un porcentaje del valor de la prueba.</p>

TEXTO DEFINITIVO EN PLENARIA DE SENADO	PROPUESTA DE ARTICULADO DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>lo haya asumido; salvo cuando esta manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>c) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>d) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 3°. En caso de que el presunto padre del hijo reconozca voluntariamente a su hijo, se siguen aplicando las normas que al respecto se encuentran previstas en la normatividad del Código Civil vigente, con la salvedad de que no serán hijos extramatrimoniales, sino hijos.</p>	<p>lo haya asumido; salvo cuando esta manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:</p> <p>e) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;</p> <p>d) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.</p> <p>En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.</p> <p>Parágrafo 3°. En caso de que el presunto padre del hijo reconozca voluntariamente a su hijo, se siguen aplicando las normas que al respecto se encuentran previstas en la normatividad del Código Civil vigente, con la salvedad de que no serán hijos extramatrimoniales, sino hijos.</p>	<p>Se elimina la carga presupuestal para el ICBF del valor de la prueba de ADN en los casos en que sale negativa la misma y en su lugar, la madre debe reintegrar el valor, tal como se efectúa actualmente. Para evitar manifestaciones temerarias esta carga de igual forma se deja de forma exclusiva a la madre.</p>
<p>Artículo 6°. Deróguese el artículo 54 del Decreto 1260 de 1970.</p>	<p>Artículo 6°. Deróguese el artículo 54 del Decreto 1260 de 1970.</p>	<p>Por técnica legislativa se elimina este artículo para dejar las derogatorias de forma independiente.</p>
<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene el texto con la única modificación de la numeración debido a los artículos eliminados.</p>

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política, la Ley y la Jurisprudencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **proyecto de ley número 243 de 2019 Cámara, 44 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.

Del Honorable Representante,


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Nariño

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2019 CÁMARA, 44 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar parcialmente los requisitos necesarios para el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 45 de 1936, artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 75 de 1968, el cual quedará así:

Artículo 2°. El reconocimiento de hijos extramatrimoniales es irrevocable y puede hacerse:

1. En el acta de nacimiento, firmándola quien reconoce o afirma tener el conocimiento de la filiación.

El funcionario del Estado Civil que extienda la partida de nacimiento de un hijo extramatrimonial indagará por el nombre, apellido, identidad y residencia del padre y de la madre, e inscribirá como tales a los que el declarante indique, con expresión de algún hecho probatorio conducente y pertinente, así como la protesta de no faltar a la verdad.

La inscripción del nombre del padre se hará en libro especial destinado a tal efecto y de ella solo se expedirán copias a las personas indicadas en el ordinal 4°, inciso 2° de este artículo y a las autoridades judiciales y de policía que las solicitaren.

Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, deberá probar mediante lo estipulado en la Ley 721 de 2001 y se comunicará el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad.

Igual procedimiento se seguirá en el caso de que la notificación no pueda llevarse a cabo en el término indicado o de que el declarante no indique el nombre del padre o de la madre.

Mientras no se pruebe que no existe filiación, se presumirá padre quien aparezca en el registro civil del menor.

Una vez se pruebe que no existe filiación con el menor, el funcionario del Estado Civil, con copia de la prueba, deberá en un término no mayor a 5 días hábiles modificar el acta de nacimiento.

2. Por escritura pública.
3. Por testamento, caso en el cual la renovación de este no implica la del reconocimiento.

Artículo 3°. Adiciónense dos párrafos al artículo 2° de la Ley 45 de 1936, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. En caso de que los padres de un hijo contraigan matrimonio no será necesario realizar la legitimación a través de la anotación en el registro civil de matrimonio ni en el registro civil de nacimiento de sus hijos.

Parágrafo 2°. Quien voluntariamente quiera suprimir de su registro civil la anotación de que fue legitimado por matrimonio de sus padres, podrá solicitar a la dependencia de registro civil donde se encuentra registrado que se suprima dicha anotación haciendo la reposición de su registro civil en el folio correspondiente.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, reformado por la Ley 54 de 1989, el cual quedaría así:

Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito el del padre

que declare la madre del hijo o con paternidad judicialmente declarada y el de la madre.

Parágrafo 1°. La inscripción así realizada, el padre del hijo declarado por la madre, deberá ser notificado durante los 30 días calendario siguientes al registro, por los medios más eficaces, a la dirección o domicilio que deberá indicar la madre del inscrito.

Cumplidos los 30 días calendario para la notificación, el presunto padre tendrá 60 días calendario siguientes para presentarse y ratificar la paternidad del menor registrado.

Si cumplido dicho plazo, el presunto padre no se presenta a ratificar la paternidad, se presume la misma, y si la niega, solo podrá desvirtuarla mediante el resultado de la prueba genética de ADN, que deberá ser realizada por una entidad certificada y competente.

El valor de la prueba genética será asumido por el presunto padre, salvo cuando este manifieste, bajo la gravedad de juramento ante notario público o Juez, no contar con los recursos económicos necesarios para asumir dicho valor y exhiba certificado de pertenecer al nivel 1 o 2 del Sisbén, caso en el cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá por única vez, un porcentaje del valor de dicha prueba, de la siguiente manera:

- a) Para nivel 1 del Sisbén: asumirá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la prueba;
- b) Para nivel 2 del Sisbén: asumirá el treinta por ciento (30%) del valor de la prueba.

En los casos en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asuma un porcentaje del valor de la prueba, esta se deberá realizar en el laboratorio designado por el mismo.

Parágrafo 2°. En caso de que la prueba de ADN resulte negativa, la madre deberá devolver el valor de la prueba de ADN y se procederá a modificar el registro de nacimiento del inscrito sin necesidad de solicitud de la madre o del hijo, se le asignará el apellido de la madre, sustituyendo el folio respectivo.

Parágrafo 3°. En caso de que el presunto padre del hijo reconozca voluntariamente a su hijo, se siguen aplicando las normas que al respecto se encuentran previstas en la normatividad del Código Civil vigente, con la salvedad de que no serán hijos extramatrimoniales, sino hijos.

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


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

CONTENIDO

Gaceta número 1105 - Viernes, 8 de noviembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia positiva para primer debate en sesión de Comisión, Pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 234 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 268 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial.....	9
Ponencia favorable para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 243 de 2019 Cámara, 44 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales.....	22