



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1355

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL MARCO DEL TRÁMITE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2024 SENADO

por la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política.

Bogotá D.C. septiembre de 2024

MFCM-428-2024

Honorable Senador

ARIEL ÁVILA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Informe de ponencia para **PRIMER DEBATE** en el marco del trámite del **Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2024 Senado "Por la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política"**.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de Acto Legislativo objeto de debate fue radicado en la Secretaría del Senado el 23 de julio de 2024, fue asignado a la Comisión Primera del Senado el pasado 8 de agosto de 2024 y fue designada como ponente el día 20 de dicho mes mediante el acta MD-03.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar de trece (13) a catorce (14) las mesadas pensionales al año, una vez se cumplan con cada uno de los requisitos para acceder a esta –aun cuando no se hubiese adelantado el respectivo reconocimiento- modificando o ampliando así el Acto Legislativo 01 de 2005, en donde el mencionado límite está en trece (13) mesadas pensionales al año.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de dos artículos incluida la vigencia del Acto Legislativo. En el Artículo Primero se propone una modificación al artículo 48 de la constitución política, el cual incluirá lo siguiente:

(...)

Las personas con pensión o derecho a acceder a la misma, no podrán recibir más de catorce (14) mesadas pensionales al año, con excepción de quienes hayan sido o se desempeñen como Congresistas, quienes no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

El pago de estas trece (13) y catorce (14) mesadas pensionales respectivamente en ningún caso será retroactivo.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY**1. Marco Constitucional**

El artículo 48 de la Constitución Política, establece inicialmente que "la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley".

Este artículo se refiere más adelante al tema específico pensional, al señalar que "La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante".


Es de anotar que el Acto Legislativo 1 de 2005, que adicionó el Artículo 48 de la Constitución, establece además que "a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo".

No obstante, aclara que "las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".

2. Marco Legal


El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, establece un régimen de transición, en donde "la edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014*, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres".

<p>3. Marco Jurisprudencial</p> <p>Esta iniciativa legislativa incluye una línea jurisprudencial sobre los regímenes especiales y exceptuados –incluido el derecho adquirido y la reincorporación automática de la norma - haciendo énfasis en los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional –que sin duda también aplica para los Docentes- y que se convierte en el punto de partida para sustentar el restablecimiento general de la Mesada 14 pensional en Colombia:</p> <p>La <u>Sentencia C-432/04</u> señala que de acuerdo con los artículos 150, 217 y 218, “los miembros de la Fuerza pública <u>“tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”</u>, y va más allá la Corte al advertir que ese régimen especial se sostiene “en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública (...) conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un <u>régimen salarial y prestacional distinto</u>”.</p> <p>En el mismo sentido, explica que la figura de la <u>“Asignación de retiro”</u> busca “beneficiar a los miembros de la Fuerza Pública, con un <u>tratamiento diferencial</u> encaminado a mejorar sus condiciones económicas por la ejecución de una función pública que envuelve <u>un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares</u>.”</p> <p>La <u>sentencia C-835/02</u> resalta es que los regímenes especiales no es contrario al principio de igualdad, en la medida que los mismos “responden a la necesidad de <u>garantizar los derechos de cierto grupo de personas que por sus especiales condiciones merecen un trato diferente al de los demás beneficiarios de la seguridad social y su objetivo reside en la ‘protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados’</u>.”</p> <p>Esta sentencia reitera que “los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”, y más adelante señala que “a la vez se compensa el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al militar y a los miembros de su familia...”.</p> <p>Y se enfatiza en la Sentencia C-101/03, cuando advierte que “durante su carrera se verá <u>en diferentes situaciones de peligro</u> (...) Es claro que según se encuentre o no en cumplimiento de un acto propio del servicio, o en el frente combatiendo con el enemigo, ya sean éstos grupos alzados en armas o en conflicto internacional, el riesgo de perder la vida es mayor en unos</p>	<p>casos que en otros (...) lo que se traduce en una regla consistente en que <u>entre más tiempo de servicio, el riesgo que ha debido soportar es mayor</u>”.</p> <p>En consecuencia, considera “razonable y por lo tanto se justifica el <u>trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación</u>, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad.</p> <p>Un aspecto fundamental de la <u>Sentencia T-024 de 2002</u>, es citar que la Corte ha considerado que “la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, <u>la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta</u>”¹.</p> <p>En ese orden de ideas, es “reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, <u>en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo</u> (...)”.</p> <p>La <u>Sentencia T-512/09</u> aclara inicialmente que “un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (...) su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional <u>que legitima su exclusión del sistema general</u>, es decir, <u>es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas</u> (...)”.</p> <p>Y reitera que “que la existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la fuerza pública, lejos de ser inconstitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad, a partir del establecimiento de unas mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos, <u>“en aras equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo periodo de tiempo, por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente”</u>.”</p> <p>4. Conveniencia del Proyecto</p> <p>No deja de ser preocupante que la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 11/2004 – Senado, 34/2004 - Cámara –radicado por el</p>
<p>Gobierno Nacional, y que finalmente derivó en el Acto Legislativo 01 de 2005- argumente elementos eminentemente fiscales para poner límite al número de mesadas pensionales –hasta trece (13) mesadas pensionales al año- advirtiendo sobre “los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional”.</p> <p>A partir de ese criterio de “sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social”, en donde a todos los colombianos se les arrebató el derecho a la “Mesada 14”, la iniciativa legislativa tiene en cuenta el “derecho a la pensión de todos los colombianos”, pero reiterando que “el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales”.</p> <p>La falla fundamental de esta enmienda constitucional –reiteramos- fue tener en cuenta motivos eminentemente de ajuste fiscal –para eliminar la Mesada 14- y más exactamente el tema del pasivo pensional, en donde no solo se afecta de alguna manera el derecho a la pensión, teniendo éste una “conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo”, como lo estipula Sentencia T-398/13 –con la gravedad que se alteró también un derecho adquirido de los regímenes especiales o exceptuados, como el caso de los docentes y la Fuerza Pública- sino que igualmente esta reforma debió tener en cuenta el comportamiento de variables económicas tan importantes como el crecimiento de Colombia en los últimos diez (10) años, y con éste su cuantificador por excelencia como el Producto Interno Bruto (PIB).</p> <p>Y es que el crecimiento económico, considerado por los expertos como la generación total de bienes y servicios, debe ser estar armonizado con el nivel o calidad de vida de los colombianos –considerado el progreso social- garantizando los diferentes derechos fundamentales de la Constitución Política, como la vida –en conexidad con el derecho a la salud- educación y trabajo, en conexidad éste –reiteramos- con el derecho a pensión, lo que en otras palabras significa que de nada sirve un excepcional crecimiento económico –medido en cifras- si el mismo no impacta favorablemente en las condiciones de vida de los colombianos.</p> <p>A mediados del año 2022, el Instituto de Finanzas Internacionales (IFF), reveló que en Colombia desde el 2012 el PIB alcanzó el 36%, superando de manera considerable a Países como Perú (34%), Chile (27%), México (13%), Argentina (3%) y Brasil (0%), y que fue publicado además el 1 de mayo de 2024 en un artículo de Carolina Salazar Sierra en el periódico La República: “El PIB real de Colombia ha crecido 36% en los últimos 10 años, según las cifras del (IFF)”.</p>	<p>Esto se confirma con la inversión del Presupuesto General de la Nación del año 2022, al aumentar en un monto de once (11) billones de pesos, para una suma total de \$69,9 billones, lo que en términos porcentuales significa un incremento del 18,8 por ciento, revelado además el 20 de octubre de 2020 en un Boletín de Prensa del Departamento Nacional de Planeación (DNP): “El Congreso de la República aprobó en segundo y último debate el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2022”.</p> <p>Aunque muchos expondrán que el manejo económico no ha sido el más acertado en los dos últimos años, conviene anotar que el PIB del 2022 –de acuerdo con cifras del DANE- fue del 7,5 por ciento, frente a una inversión del Presupuesto General de la Nación del año 2023, que aumentó en un monto de alrededor de cuatro (4) billones de pesos, para una suma total de 74 billones de pesos, lo que en términos porcentuales significa un incremento del 6,3 %, igualmente arrojada esta cifra por el Departamento de Planeación Nacional.</p> <p>No se puede desconocer –eso si- la gravedad de una desaceleración de la economía colombiana, en términos concretos porque el PIB del año 2023 fue del 0,6 por ciento, pero que de todos modos aún no varía de manera definitiva el excepcional comportamiento del PIB en un periodo de tiempo de diez (10) años, aún más cuando el Presupuesto General de la Nación del año 2024, alcanzó un monto total de 502,6 billones de pesos, siendo una cifra superior del 18,9 por ciento -con relación anterior- mientras que la inversión asciende a un monto total de 99,3 billones de pesos, con un importante incremento con respecto al del año pasado del 19,4 por ciento.</p> <p>En ese orden de ideas, el considerable crecimiento económico de los últimos diez (10) años –con el mencionado incremento del PIB- y que igualmente se refleja en el crecimiento del Presupuesto General de la Nación, y con éste en mayores recursos para la “Inversión” –renglón en donde se ubica el tema pensional- genera las condiciones necesarias para reintegrar la Mesada 14 a las “personas con pensión o con derecho a acceder a la misma”, señalando inicialmente que el Acto Legislativo 01 de 2005 –como se mencionó anteriormente- desconoció incluso esta mesada pensional para regímenes especiales o exceptuados, más exactamente los docentes y miembros de la Fuerza Pública, siendo devuelta a éstos últimos con el proyecto de Acto Legislativo No. 280 de 2024 Cámara, 008 De 2023 Senado –Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2023 Senado, y que modifica el Artículo 48 de la Constitución Política, que tiene como autor a quien igualmente radica este proyecto, junto con el ministro de Defensa Iván Velázquez, teniendo pendiente la respectiva promulgación presidencial.</p>

<p>A partir de los principios de igualdad y equidad, consagrado además en los diferentes derechos fundamentales de la Constitución Política, este proyecto de acto legislativo busca entonces devolver a nivel general esta Mesada 14 pensional, a 1.339.597 servidores públicos –que tendrán derecho a acceder a su pensión- en donde según cifras de la Función Pública –actualizadas el 31 de diciembre de 2023- “el 53% de la fuerza laboral del Estado lo constituyen Docentes (25%) y Uniformados (28%)”, que como dijimos anteriormente estos últimos están a punto –con la promulgación de un acto legislativo- de blindar constitucionalmente su Mesada 14, pero que igualmente la presente iniciativa vendría a cobijar a éste y demás sectores.</p> <p>En marzo de 2024, la Superintendencia Financiera reveló que en Colombia están registrados 25.837.527 afiliados al Sistema General de Pensiones –incluidos los empleados públicos- de los cuales 19.035.866 son de prima media (COLPENSIONES), y 6.801.661 son de fondos privados, con un incremento anual de 327.582, que accederán a la pensión en el corto, mediano y largo plazo, una vez cumplan con los requisitos de rigor; mientras que la misma entidad registra que en Colombia se cuenta con 1.974.826 pensionados, en donde 1.654.153 están Colpensiones y 320.673 en los fondos privados, y que igualmente se verán beneficiados con el objeto de esta iniciativa.</p> <p>Es necesario aclarar que este proyecto de acto legislativo no desconoce ni el articulado ni la motivación del Acto Legislativo 01 de 2005, siendo consecuente con los argumentos fiscales de mismo, como también del preocupante pasivo pensional, por lo que mantiene la estructura del inciso catorce (14) –modificatorio del Artículo 48 de la Constitución Política- y lo que concretamente hace es “correr el cerco” o ampliar el límite de trece (13) a catorce (14) mesadas pensionales al año, y a la vez manteniendo el límite de la mesada (13) pensional para Congresistas, e incluso estableciendo el principio de no retroactividad con un nuevo inciso, lo que significa que estas mesadas trece (13) y catorce (14) respectivamente se pagan desde el momento de la promulgación de esta reforma constitucional, incluyendo claro está a quienes actualmente gozan de derecho pensional.</p> <p style="text-align: center;">V. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el</p>	<p>presente Proyecto de Acto Legislativo Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto Página 18 Miércoles, 17 de abril de 2024 Gaceta del Congreso 441 que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019</p> <p style="text-align: center;">VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2024 conforme al texto original del proyecto de Acto Legislativo.</p> <p>De los honorables congresistas,</p>  <p>María Fernanda Cabal Molina Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>
---	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 2023 SENADO

por el cual se fortalece la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se modifica la ley general de cultura, se crea el Programa LEO Lectura para la Paz y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2024</p> <p>H. Senador EFRAÍN CEPEDA SARABIA Presidente Senado de la República</p> <p><i>Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 073 2023 Senado “Por el cual se fortalece la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se modifica la ley general de cultura, se crea el Programa LEO Lectura para la Paz y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>En mi calidad de Senadora y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:</p> <p>I.Trámite del proyecto de ley. II.Objeto del proyecto de ley. III.Consideraciones y justificación. IV.Impacto fiscal. V.Conflicto de interés. VI.Pliego de modificaciones. VII.Proposición. VIII.Texto propuesto para segundo debate</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República.</p>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY No. 073 DE 2023 SENADO “POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2024</p> <p>H. Senador EFRAÍN CEPEDA SARABIA Presidente Senado de la República</p> <p><i>Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 073 2023 Senado “Por el cual se fortalece la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se modifica la ley general de cultura, se crea el Programa LEO Lectura para la Paz y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>Señor Presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación como Senadora Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:</p> <p>I.TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>La presente iniciativa de ley fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores: Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Julio Alberto Elías Vidal, Sandra Ramírez Lobo Silva, Robert Daza Guevara, John Jairo Roldán Avendaño, Catalina del Socorro Perez Perez, Julio César Estrada Cordero, Alex Flórez Hernández, Pedro Hernando Florez Porras, Cara López Obregón,</p>
--	--

Soledad Tamayo Tamayo y Piedad Córdoba Ruiz (Q.E.P.D.), el 02 de agosto de 2023 y publicada en la gaceta 1004 de 2023.

La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República me designó como ponente para el primer debate. Posteriormente, en sesión realizada el 17 de junio de 2024 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley, incorporando las modificaciones propuestas por los Honorables Senadores Sandra Ramírez y Robert Daza y acogiendo recomendaciones por el Ministerio de Educación, respecto de la redacción.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley, tiene por objeto fortalecer la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la creación del programa **Lectura para la Paz** que genere hábitos de lectura estimulando el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional e universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo de los Colombianos.

III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN

La lectura es una herramienta valiosa en la construcción de paz y la erradicación de las violencias estructurales que por décadas millones de colombianos han tenido que padecer. Es así que, con el hábito de la lectura o el desarrollo de una cultura lectora se contribuye al desarrollo humano, permitiendo el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades.

En esta transición hacia la paz, Colombia ha venido sembrando semillas que propician el diálogo, la participación ciudadana y una apropiación cultural.

Por tanto, una lectura impulsada desde la biblioteca, debe *garantizar la equidad y promover la diversidad*, y en razón a ello debe diseñar programas con poblaciones que por una u otra razón se han visto marginadas del acceso a la lectura y la escritura, como son las poblaciones rurales más alejadas de los centros, las víctimas del conflicto armado, aquellas que se hallan en condiciones de extrema pobreza y la población con discapacidades, entre otros. (Ministerio de Cultura, Política de Lectura y Bibliotecas)

Es así que la Unesco en el Manifiesto a favor de las bibliotecas públicas (1994), las reconoció como una "fuerza vida al servicio de la enseñanza, la cultura y la

información, indispensable para el fomento de la paz y de la comprensión entre las personas y las naciones".

Lectura en Colombia

El Plan Nacional de Cultura 2022-2032, en el diagnóstico expone que: el promedio de libros leídos por personas mayores de 12 años que saben leer y escribir y leyeron libros en los últimos 12 meses es de 3.9 libros. Los niños de 5 a 11 años que leyeron libros leen en promedio 3.1 libros al año. Del tora de personas mayores de 12 años que afirmaron saber leer y escribir, el 77.6% leyó redes sociales, el 59% leyó correos electrónicos, el 45.6% leyó blogs, foros o páginas web y el 37.9% materiales de estudio o trabajo (DANE, Encuesta de Consumo Cultura 2020).

De la Encuesta de Consumo de Cultura 2020 (DANE), en particular se encuentran datos relevantes tales como: respecto de la asistencia a espacios culturales de personas mayores de 12 años y más las bibliotecas ocupan el tercer lugar con 12.6% y en esta población el 6.7% realizó prácticas culturales y el 5.4% asistió a cursos o talleres en áreas artísticas y culturales en cabeceras municipales; respecto de actividades para las cuales utilizaron internet, las personas de 12 años y más tienen un porcentaje mejor de actividades culturales vs las actividades como buscar, descargar música o ver películas o videos, para el primera actividad solo el 1.9% de esta población lo uso para actividades culturales, mientras el 70.3% uso internet para las segundas actividades.

La misma encuesta para las personas de 5 a 11 años describe que: Al 71,0% de los niños les gusta que les lean y al 71,5% les gusta leer; del total de niños de 5 a 11 años, el 77,8% leyó libros y el 10,9% leyó revistas en los últimos doce meses. (DANE, 2020).

Por tanto, las cifras reflejan un imperiosa necesidad del fortalecimiento de la Red Nacional de Bibliotecas y la creación de espacios y programas que garanticen el acceso efectivo de los servicios bibliotecarios, convirtiéndolos en atractivos para toda la población y hábitos en desarrollo y construcción de una cultura de la lectura, que además, sean acordes a las particularidades territoriales y se apoyen en las diferentes herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación.

Adicionalmente, una publicación de Lectupedia de Diciembre 21 de 2020, actualizada en el año 2022, muestra que Colombia se encuentra muy por debajo del promedio anual de libros leídos por habitante en cada país, con un promedio de 1.9 libros, mientras que el primer país es Francia, con un promedio de 11 libros

por habitante. Ahora bien, según la publicación "Lectura y PIB" del mismo autor (2022): "Existe una fuerte evidencia de que las habilidades cognitivas de la población están poderosamente relacionadas con los ingresos individuales, la distribución del ingreso y el crecimiento económico. (Hanushek & Woessmann, 2008, p. 607)" (Lectupedia, 2022), es así que muestra la correlación entre lectura y PIB y mientras Colombia tiene un promedio de 1.9 libros por habitantes y un PIB per cápita en USD (FMI, 2021) \$6.156, Francia con un promedio de 17 libros, tiene un PIB per cápita en USD (FMI, 2021) de \$44.853. En consecuencia la lectura genera grandes oportunidades de desarrollo y crecimiento económico para la economía Colombiana.

Bibliotecas en Colombia

En Colombia "existe un déficit de infraestructura cultural como Casas de Cultura, bibliotecas, archivos y museos, entre otros, que estén debidamente dotadas y adecuadas en las zonas rurales y en los municipios de menor categoría, lo cual imposibilita la participación de estas comunidades en los procesos y la oferta cultural." (Plan Nacional de Cultura 2022 – 2032).

Hecho que se corrobora con la información del directorio de bibliotecas públicas de la Biblioteca Nacional. En Colombia 1561 bibliotecas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, de las cuales: 1521 son Estatales, que a su vez se discriminan, así: 20 de orden departamental, 4 departamental rural, 1299 son municipales, 32 Resguardo Indígena y 166 de tipo rural; tan solo 8 bibliotecas comunitarias de tipo rural, ubicadas en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Tolima; y, 3 bibliotecas privadas de tipo rural en los departamentos de Antioquia y Sucre.



Mapa de distribución de las Bibliotecas en Colombia. Fuente: Tomado de la Pagina web de la Biblioteca Nacional.

Como se observa en el mapa en las zonas rural y dispersas del país, no cuentan con una diversidad de servicios bibliotecarios, lo cual, incide en la garantía de los derechos culturales de estas comunidades, generando mayores brechas y desigualdades en nuestro país.

Incidencia en la alfabetización

Esta situación se asocia con la tasa de alfabetización en Colombia, según el Ministerio de Educación (2017), una de las principales formas de exclusión es el analfabetismo. Para la población de 15 y más años, este indicador se ubicó en un 5,2% en 2017; en un 3,4% las zonas urbanas; y en un 12,1% en las zonas rurales, lo cual implica un reto muy importante en especial en esta última zona.

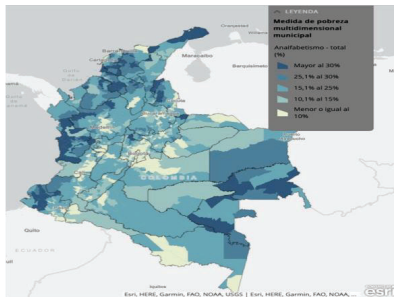
Esto se corrobora al analizar el número de años promedio de educación en 2017, indicador que da cuenta de la acumulación del capital humano, que para zonas urbanas se ubicó en 9,7 años, en tanto que en las zonas rurales alcanzó apenas los 6 años. Dicha situación repercute en la generación de oportunidades para la primera infancia, infancia y adolescencia en el campo colombiano. Según los

datos del Censo de Población 2018, se tiene que en Colombia el analfabetismo nacional alcanza el 5.19%.

	Analfabetismo % (No saben leer ni escribir)	Alfabetismo % (Saben leer y escribir)
Hombre	5.37	94.63
Mujer	5.02	94.98
Total Nacional	5.19	94.81
Bogotá	1.32	98.68
La Guajira	17.03	82.97
Chocó	14.82	85.18
Córdoba	11.55	88.45

Elaboración Propia. Fuente: DANE, Censo 2018

Sin embargo, la situación empeora en las periferias y si se analiza por municipios, que alcanzan porcentajes de analfabetismo superiores al 45%



Fuente: <https://dane.maps.arcgis.com/>

Por su parte, el documento Conpes 3918 relaciona la estrategia para la implementación de los Objetivos de Sostenible en Colombia, en el que se prioriza el cumplimiento de el ODS número 4. Educación de Calidad, que implica la garantía de herramientas que permitan la promoción de oportunidades de aprendizaje para todos y todas, es así que este propósito se armoniza con lo dispuesto por el *Plan Nacional de Cultura 2022-2032* "(...) en torno a la garantía y protección de los derechos culturales. Busca promover condiciones que permitan

a todas las personas, sin excepción, acceder, participar y contribuir a la vida cultural en todas sus dimensiones. Colombia es un Estado Social de Derecho y por tanto todas las acciones de sus políticas deben generar "mecanismos para la realización de los derechos de las personas mediante la construcción de las condiciones indispensables que permitan asegurar a todos los habitantes del país una vida digna" (Planas, 1997)

Así también, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", es su bases, enfatiza sobre la necesidad de erradicar el analfabetismo a través "a través de una oferta de servicios y programas diversos, con mayor dotación de materiales bibliográficos para promoción de la lectura, la investigación y el diálogo comunitario."(Bases, Pág. 95), así como el fomento y estímulo de las culturas, las artes y los saberes desde la primera infancia, constituyéndose en garantía de los derechos culturales para la vida y la paz, con la creación y promoción de la sostenibilidad de la Red Nacional de Bibliotecas.

Por esto, la biblioteca pública puede jugar un papel importante en el acceso de los individuos y las comunidades a las fuentes universales de información y conocimiento, puede ser también un espacio propicio para la reunión y preservación de la información, creación y conocimiento que produce una comunidad y para el intercambio y el reconocimiento. Para ello se requieren condiciones financieras y humanas, apoyo local y una red nacional en funcionamiento, con sistemas compartidos y unificados de información, control y acceso. (Ministerio de Cultura, Política de Lectura y Bibliotecas)

Finalmente, la promoción de la lectura, oralidad y escritura desde una dimensión cultural, contribuyen a la construcción de la Paz, el desarrollo y justicia social "mediante procesos culturales, artísticos y de reconocimiento de saberes de todas las poblaciones y territorios a través del fomento, la protección y divulgación de expresiones de cultura de paz, tanto institucionales como populares" (Bases, Pág. 100).

Normatividad

La Constitución Política de 1991, en su artículo 70 reconoce que "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El

Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."

De manera que La ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, en desarrollo de los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Carta Política, establece en su artículo 24 que:

"Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones. El Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas."

Por su parte el Documento Conpes 3222 del 21 de abril de 2002 Contiene los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, que "(...) busca hacer de Colombia un país de lectores y mejorar sustancialmente el acceso equitativo de los colombianos a la información y al conocimiento mediante el fortalecimiento de las bibliotecas públicas, la promoción y el fomento de la lectura, la ampliación de los sistemas de producción y circulación de libros y la conformación de un sistema de información, evaluación. Seguimiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas".

Este documento, se convirtió en insumo para la expedición de la ley 1379 de 2010 "por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones", en la cual se define su política, se regulan aspectos y se establecen instrumentos para el desarrollo integral y sostenible de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

El artículo 33 de la ley 1379, creó el Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas como organismo asesor del Ministerio de Cultura, para la coordinación e impulso del desarrollo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

Este comité representa a los sectores, agremiaciones y partícipes del proceso de fomento de la lectura, el libro y, por supuesto, del campo de las bibliotecas públicas y otras redes de bibliotecas activas en el país. Fue creado como un organismo asesor del Gobierno – Ministerio de Cultura, y busca articular y

concertar con las instituciones públicas, privadas o las personas que puedan contribuir al desarrollo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

Allí participan el director de la Biblioteca Nacional de Colombia, representantes de los ministerios de Educación Nacional y el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología y de la Red de Bibliotecas del Banco de la República; también representantes de la Red de Bibliotecas de las Cajas de Compensación Familiar, de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y de otras redes públicas, privadas, comunitarias o mixtas, de la Asociación Colombiana de Bibliotecólogos (ASCOLBI), de las facultades de Bibliotecología y Ciencias de la Información existentes en el país, de las bibliotecas departamentales, y de cada Comité Regional de Bibliotecas Públicas, cuando se creen las Regiones Administrativas y de Planificación.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal significativo, toda vez que, busca generar hábitos de lectura estimulando el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas.


V. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la ley 5 de 1992:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

<p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.(...)</p> <p>Este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y considerar manifestarlos a la cédula congresual respectiva.</p> <p>VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>Sin modificaciones al texto aprobado en primer debate por la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República en sesión del 17 de junio de 2024.</p> <p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 17 DE JUNIO DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY No. 073 DE 2023 SENADO</p> <p>“POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley, tiene por objeto fortalecer la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la creación del programa Lectura para la Paz que genere hábitos de lectura estimulando el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional y universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo de los Colombianos.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 24 de la ley 397 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 24. Bibliotecas. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas de naturaleza estatal, pública, comunitaria, itinerantes y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</p> <p>Artículo 3º. Ferias del Libro. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a través del Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas creará e impulsará los lineamientos para la formulación y desarrollo de Ferias del Libro territoriales, lideradas por las entidades territoriales con la participación de instituciones del sector públicas y privadas, con participación de las comunidades. Las ferias del libro serán reconocidas como un evento de carácter e interés nacional.</p> <p>Parágrafo 1º. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, tendrá un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. (NUEVO) El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, priorizará las subregiones PDET y las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).</p> <p>Artículo 4º. Adiciónense dos numerales al artículo 2o de la ley 1379 de 2010, el cual quedará así:</p>
<p>16. Biblioteca comunitaria: conjunto de servicios bibliotecarios que de forma ofrece sus servicios a una comunidad local o regional y puede ser administrada y financiada por grupos de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, entre otras.</p> <p>17. Biblioteca itinerante: conjunto de servicios satélites de las bibliotecas públicas, estatales, privadas o mixtas, a través de las cuales circulan colecciones, procesos y servicios bibliotecarios a través de agentes voluntarios de las comunidades.</p> <p>Artículo 5º. Inclusión y atención con enfoque diferencial. El Instituto Nacional para Ciegos – INCI, el Instituto Nacional para Sordos – INSOR, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación y Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollarán programas especializados en la modalidad virtual dirigido a las bibliotecas y personal que ofrece los servicios bibliotecarios con el fin de promover y fortalecer las prestaciones de los servicios a personas con discapacidad.</p> <p>Artículo 6º. Programa Lectura Para la Paz. Créese el programa LEO – Lectura, Escritura y Oralidad Lectura para la Paz que tiene como propósito promover espacios de lectura y oralidad desde la educación inicial, básica, media hasta la educación de personas jóvenes y adultas y que sirvan como medio de alfabetización en zonas rurales, que generen hábitos de lectura que estimulen el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional e universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo.</p> <p>El programa Lectura para la Paz debe garantizar el acceso real y efectivo de esta población a través de mecanismos y uso de las tecnologías de la información y la comunicación que tendrán en cuenta las particularidades territoriales para su ejecución, en marco de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</p> <p>El programa será liderado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través del Sistema Nacional de Formación y Educación Artística y Cultural para la Convivencia y la Paz.</p> <p>Artículo 7º. Actualización del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Educación, actualizarán los lineamientos del Plan Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad - PNLEO y Bibliotecas.</p>	<p>Parágrafo. (NUEVO) Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo los Ministerios de Educación y de las Culturas, las Artes y los Saberes podrán consultar e incorporar el contenido del Documento CONPES 4068 de 2021 y aquellos que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p>Artículo 8º. Difusión de libros y autores colombianos. A partir de la expedición del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional, de las Culturas, las Artes y los Saberes y de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores, promoverán la difusión, la oferta editorial y la presencia de la producción literaria de autores colombianos en ferias, festivales y exposiciones tanto a nivel nacional como internacional, así como los resultados de esta experiencia pedagógica.</p> <p>Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>VII. PROPOSICIÓN</p> <p>Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 073 2023 Senado “Por el cual se fortalece la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se modifica la ley general de cultura, se crea el Programa LEO Lectura para la Paz y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Del Congresista,</p> <p></p> <p>SANDRA YANETH JAMES CRUZ Senadora de la República.</p>

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 073 DE 2023 SENADO

"POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley, tiene por objeto fortalecer la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la creación del programa Lectura para la Paz que genere hábitos de lectura estimulando el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional y universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo de los Colombianos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 24 de la ley 397 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 24. Bibliotecas. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas de naturaleza estatal, pública, comunitaria, itinerantes y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

Artículo 3°. Ferias del Libro. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a través del Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas creará e impulsará los lineamientos para la formulación y desarrollo de Ferias del Libro territoriales, lideradas por las entidades territoriales con la participación de instituciones del sector públicas y privadas, con participación de las comunidades. Las ferias del libro serán reconocidas como un evento de carácter e interés nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, tendrá un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, priorizará las subregiones PDET y las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

Artículo 4°. Adiciónense dos numerales al artículo 2o de la ley 1379 de 2010, el cual quedará así:

16. Biblioteca comunitaria: conjunto de servicios bibliotecarios que de forma ofrece sus servicios a una comunidad local o regional y puede ser administrada y financiada por grupos de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

17. Biblioteca itinerante: conjunto de servicios satélites de las bibliotecas públicas, estatales, privadas o mixtas, a través de las cuales circulan colecciones, procesos y servicios bibliotecarios a través de agentes voluntarios de las comunidades.

Artículo 5°. Inclusión y atención con enfoque diferencial. El Instituto Nacional para Ciegos – INCI, el Instituto Nacional para Sordos – INSOR, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación y Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollarán programas especializados en la modalidad virtual dirigido a las bibliotecas y personal que ofrece los servicios bibliotecarios con el fin de promover y fortalecer las prestaciones de los servicios a personas con discapacidad.

Artículo 6°. Programa Lectura Para la Paz. Créese el programa LEO – Lectura, Escritura y Oralidad Lectura para la Paz que tiene como propósito promover espacios de lectura y oralidad desde la educación inicial, básica, media hasta la educación de personas jóvenes y adultas y que sirvan como medio de alfabetización en zonas rurales, que generen hábitos de lectura que estimulen el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el

derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional e universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo.

El programa Lectura para la Paz debe garantizar el acceso real y efectivo de esta población a través de mecanismos y uso de las tecnologías de la información y la comunicación que tendrán en cuenta las particularidades territoriales para su ejecución, en marco de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

El programa será liderado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través del Sistema Nacional de Formación y Educación Artística y Cultural para la Convivencia y la Paz.

Artículo 7°. Actualización del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Educación, actualizarán los lineamientos del Plan Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad - PNLEO y Bibliotecas.

Parágrafo. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo los Ministerios de Educación y de las Culturas, las Artes y los Saberes podrán consultar e incorporar el contenido del Documento CONPES 4068 de 2021 y aquellos que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 8°. Difusión de libros y autores colombianos. A partir de la expedición del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional, de las Culturas, las Artes y los Saberes y de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores, promoverán la difusión, la oferta editorial y la presencia de la producción literaria de autores colombianos en ferias, festivales y exposiciones tanto a nivel nacional como internacional, así como los resultados de esta experiencia pedagógica.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Congresista,


SANDRA YANETH J. JAMES CRUZ
Senadora de la República.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 17 DE JUNIO DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY No. 073 DE 2023 SENADO

"POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley, tiene por objeto fortalecer la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la creación del programa Lectura para la Paz que genere hábitos de lectura estimulando el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional y e universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo de los Colombianos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 24 de la ley 397 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 24. Bibliotecas. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas de naturaleza estatal, pública, comunitaria, itinerantes y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

Artículo 3°. Ferias del Libro. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a través del Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas creará e impulsará los lineamientos para la formulación y desarrollo de Ferias del Libro territoriales, lideradas por las entidades territoriales con la participación de instituciones del sector públicas y privadas, con participación de las comunidades. Las ferias del libro serán reconocidas como un evento de carácter e interés nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, tendrá un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 2°. (NUEVO) El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o quien haga sus veces, priorizará las subregiones PDET y las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

Artículo 4°. Adiciónense dos numerales al artículo 2o de la ley 1379 de 2010, el cual quedará así:

16. Biblioteca comunitaria: conjunto de servicios bibliotecarios que de forma ofrece sus servicios a una comunidad local o regional y puede ser administrada y financiada por grupos de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

17. Biblioteca itinerante: conjunto de servicios satélites de las bibliotecas públicas, estatales, privadas o mixtas, a través de las cuales circulan colecciones, procesos y servicios bibliotecarios a través de agentes voluntarios de las comunidades.

Artículo 5°. **Inclusión y atención con enfoque diferencial.** El Instituto Nacional para Ciegos – INCI, el Instituto Nacional para Sordos – INSOR, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación y Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollarán programas especializados en la modalidad virtual dirigido a las bibliotecas y personal que ofrece los servicios bibliotecarios con el fin de promover y fortalecer la prestaciones de los servicios a personas con discapacidad.

Artículo 6°. **Programa Lectura Para la Paz.** Créese el programa LEO – Lectura, Escritura y Oralidad Lectura para la Paz que tiene como propósito promover espacios de lectura y oralidad desde la educación inicial, básica, media hasta la educación de personas jóvenes y adultas y que sirvan como medio de alfabetización en zonas rurales, que generen hábitos de lectura que estimulen el desarrollo afectivo, cognitivo y de habilidades comunicativas, garantizando el derecho al acceso al conocimiento de la ciencia, la técnica, el arte y la cultura local, nacional e universal, como mecanismo de realización de un pleno desarrollo.

El programa Lectura para la Paz debe garantizar el acceso real y efectivo de esta población a través de mecanismos y uso de las tecnologías de la información y la comunicación que tendrán en cuenta las particularidades territoriales para su ejecución, en marco de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

El programa será liderado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través del Sistema Nacional de Formación y Educación Artística y Cultural para la Convivencia y la Paz.

Artículo 7°. **Actualización del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Educación, actualizarán los lineamientos del Plan Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad - PNLEO y Bibliotecas.

Parágrafo. (NUEVO) Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo los Ministerios de Educación y de las Culturas, las Artes y los Saberes podrán consultar e incorporar el contenido del Documento CONPES 4068 de 2021 y aquellos que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 8°. **Difusión de libros y autores colombianos.** A partir de la expedición del Plan Nacional de Lectura y Escritura, los Ministerios de Educación Nacional, de las Culturas, las Artes y los Saberes y de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores, promoverán la difusión, la oferta editorial y la presencia de la producción literaria de autores colombianos en ferias, festivales y exposiciones tanto a nivel nacional como internacional, así como los resultados de esta experiencia pedagógica.

Artículo 9°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 17 de junio de 2024, el Proyecto de Ley **No. 073 de 2023 SENADO** "POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", *según consta en el Acta No. 50, de la misma fecha.*

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora **SANDRA YANERTH JAIMES CRUZ**, al Proyecto de Ley **No. 073 de 2023 SENADO** "POR EL CUAL SE FORTALECE LA RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, SE MODIFICA LA LEY GENERAL DE CULTURA, SE CREA EL PROGRAMA LEO LECTURA PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", **DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"**, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES EMPRESARIOS SOBRE EL INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN QUINTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DEL 2024 SENADO – 066 DEL 2023 CÁMARA

por medio del cual se establecen los objetivos, los lineamientos y se establecen las responsabilidades y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía para la formulación de una política de calidad acústica para el país (Ley contra el Ruido).

<p>Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2024</p> <p>Honorable Senadora ANDREA PADILLA VILLARRAGA COMISIÓN QUINTA SENADO DE LA REPÚBLICA andrea.padilla@senado.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Comentarios FENALCO sobre el informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Quinta del Senado de la República al Proyecto de Ley 045 del 2024 Senado – 066 del 2023 Cámara, "Por medio del cual se establecen los objetivos, los lineamientos y se establecen las responsabilidades y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía para la formulación de una política de calidad acústica para el país (ley contra el ruido)".</p> <p>Honorable Senadora Padilla:</p> <p>Reciba un especial saludo. Desde la Federación Nacional de Comerciantes Empresarios - FENALCO, queremos reiterar los comentarios que el gremio puso a consideración de los Representantes durante el trámite de la iniciativa en la Cámara, e insistir de manera respetuosa en la necesidad de realizar mesas técnicas y/o audiencias públicas en las que todos los actores, tanto públicos como privados, tengamos la posibilidad de hacer los correspondientes aportes que permitan una adecuada profundización técnica y rigurosa que demuestre su pertinencia.</p> <p>A continuación, sometemos a su consideración algunas observaciones generales y sobre el articulado incluido en el informe de ponencia a discutir en tercer debate.</p> <p>Comentarios generales-</p> <p>En primer lugar, llamamos su atención sobre los graves problemas de inconstitucionalidad y los efectos catastróficos que podrían tener los nuevos artículos incluidos después de la aprobación del proyecto en Cámara, en lo que se refiere a los temas sancionatorios y de control, sobre los que entraremos en detalle más adelante, además de reiterar que, en materia de protección contra la perturbación que puede generar el ruido, ya existe un amplio espectro de mecanismos jurídicos que incluyen acciones constitucionales como la tutela y las acciones populares, sin que estén condicionadas a la expedición de una reglamentación específica.</p> <p>Para nosotros es sumamente preocupante que en vez de precisar, armonizar y clarificar, el proyecto confunde el ámbito de competencias de las diferentes entidades e incluye otras que funcionalmente no estarían llamadas a intervenir en la materia. El proyecto no define una política estructurada, técnica y consensuada con los diferentes actores de la sociedad civil, ni tampoco es clara su armonización con otras normas ambientales sobre la materia, al no ser clara su integración con las mismas.</p> <p>Particularmente observamos que el proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contiene disposiciones abiertamente inconstitucionales, tiene la potencialidad de afectar derechos fundamentales, de restringir las libertades, de imposibilitar en la práctica las actividades económicas, de distraer la misionalidad de la Policía frente a su deber de velar por la seguridad pública y de destruir el tejido empresarial, en su inmensa mayoría mipymes, por cuenta de la severidad y la desproporcionalidad del régimen sancionatorio. - No aporta ninguna solución concreta ni diferencial al problema del ruido que no se encuentre 	<p>Igualmente, el hecho de haber incluido el parágrafo respecto de la aplicación de los principios que gobiernan la carga de la prueba en los procesos ambientales de naturaleza sancionatoria, significa una inversión de dicha carga que, si bien es admisible en otras ramas del derecho como el civil, no puede aceptarse en el derecho sancionatorio.</p> <p>Esta es una situación en extremo delicada si se tiene en cuenta que, hoy por hoy, existen situaciones que el gremio ha puesto de presente a los reguladores en cuanto a la necesidad de adelantar una revisión y actualización de los estándares máximos permitidos de niveles de emisión de ruido, considerando las características técnicas y ambientales de los escenarios, así como la metodología para la medición, ya que la normativa vigente desconoce el hecho de que es imposible controlar el ruido ambiental ajeno al desarrollo propio de las actividades generadoras, lo que hace que se sumen decibeles a la medición y se generen distorsiones, lo que conlleva un altísimo riesgo sancionatorio, que se verá agravado por estas disposiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 3°- Definiciones: Es muy preocupante que en las definiciones se desconozcan los otros derechos constitucionales ya mencionados a lo largo de este documento y se incluyan elementos completamente subjetivos como la referencia a ruidos "molestos" o "no deseados". - Artículo 5°- Responsables de la Política de Calidad Acústica en Colombia: Vemos como la ponencia para discusión en tercer debate dispone que serán 3 las entidades responsables de la formulación, implementación y evaluación de la política y que serán 11 las entidades convocadas al proceso de construcción de la misma. A todas luces una cantidad exagerada de actores públicos. Adicionalmente, inquieta que no se indique el alcance y/o el rol de cada uno, ni cómo se coordinarán entre ellos. - Artículo 10°- Seguimiento e implementación: El proyecto define la creación de una Comisión de Seguimiento e Implementación de la Política de Calidad Acústica conformada por 14 entidades, lo cual nos parece excesivo y antitécnico. <p>Adicionalmente, el parágrafo 1° indica que esta Comisión no generará gasto adicional, lo cual se contradice con el artículo 11° que habla sobre financiación y el parágrafo 3° le impone un término de 6 meses para reglamentar este artículo, lo que se contradice con el artículo 14° que otorga un (1) año para la reglamentación general de la Política.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículos del 17° al 24° (NUEVOS). Del control a la contaminación auditiva en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios, acciones sancionatorias ambientales y policivas, procedimiento sancionatorio, modificaciones al Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, multas especiales. La inclusión de estas nuevas disposiciones previstas en todos estos artículos: <ul style="list-style-type: none"> - No solo son inconstitucionales, sino a todas luces de imposible cumplimiento, - Invierten la regla general de la libre iniciativa privada ya que cualquier persona que haga cualquier tipo de actividad, tenga impacto acústico o no, quedará sometida a una licencia o autorización previa, figuras ya proscritas en nuestro ordenamiento jurídico, - Vuelven inviables las actividades productivas e incrementan el riesgo sancionatorio de manera exponencial a las mipymes. Vale recordar que ellas componen el tejido empresarial de nuestro país en un 97%, y la desproporcionalidad de las medidas terminarán afectando el mínimo vital y miles de empleos, - Distraen a la Policía de su misionalidad y de su deber de velar por la seguridad pública, - Satanizan la actividad económica, como si el desarrollo de actividades productivas fuera, per se, una conducta que afecta la tranquilidad y la convivencia ciudadana. - Desconocen la importancia y el rol del empresariado en la sociedad y su aporte al bienestar ciudadano,
<p>ya vigente en otros instrumentos normativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La exposición de motivos no indica cuál será el impacto del proyecto en la reducción del ruido, ni tampoco cuál será su impacto en la economía sobre las actividades industriales y comerciales generadoras de ruido, por lo que el costo social del proyecto es indeterminado. - No establece límites a la potestad reguladora del sinnúmero de actores responsables de la Política de Calidad Acústica, que por cierto, no son técnicos en la materia. - No contempla las acciones de mitigación o compensación del ruido para aquellas actividades que físicamente generan ruido o cuyo aislamiento haría inviable la actividad. Tampoco contempla límites a los responsables de la Política de Calidad Acústica para que la exigencia de las medidas no hagan inviable la actividad económica generadora por ser físicamente imposible su implementación, o hacer la actividad inviable económicamente evitando el acceso a la vivienda, la educación, la cultura y otros derechos fundamentales asociados a actividades que por su naturaleza generan ruido. - No es clara la integración de esta ley frente a otras normas vigentes sobre la materia, lo que implica un problema de inseguridad jurídica. - Puede burocratizar las políticas de calidad acústica al incluir muchas entidades públicas como responsables y una Comisión de Seguimiento e Implementación de la Política de Calidad Acústica, sin establecer competencias claras ni responsabilidades definidas. Por el contrario, no crea principios para que las autoridades ambientales solucionen los conflictos entre el derecho al ambiente sano y otros derechos constitucionales como el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la cultura, el derecho a la recreación y el derecho a la educación. - Diluye el rol y las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los términos del Decreto 3570 de 2011, del IDEAM y de las Secretarías de Ambiente, al integrar entidades que no tienen carácter técnico a una discusión ambiental sin delimitar responsabilidades, de acuerdo con su vocación y capacidades. Consideramos que puede ser antitécnico en la medida en que la ley debe ser el resultado de la formulación de una política y no al revés. - Algunas de las medidas implementadas dentro del proyecto tienen un claro impacto fiscal, en los términos de la Ley 819 de 2003, por consiguiente debe contar con un concepto de viabilidad fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda. <p>Comentarios sobre el articulado-</p> <ul style="list-style-type: none"> - Título del proyecto y artículo 1°- Objeto: El proyecto como tal no establece ninguna competencia específica. Este es un asunto objeto de regulación. <p>Adicionalmente vemos con preocupación cómo se amplió el alcance del numeral 1 del artículo 1° en la medida en que, según esta disposición, el marco regulatorio debería estar enfocado únicamente a garantizar la sana convivencia, la tranquilidad y el disfrute efectivo de los derechos al ambiente sano, la salud y la integridad personal, en detrimento de otros derechos fundamentales como el derecho a la vivienda, al trabajo, a la cultura y esparcimiento, a la recreación, a las libertades individuales y de empresa y a la educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 2°- Principios: Observamos que no hay principios que permitan una correcta ponderación entre la defensa del derecho a la salud y a un ambiente sano y el adecuado desarrollo de otros derechos constitucionales como el derecho a la vivienda, al trabajo, a la cultura, a la recreación y a la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Imprimen un alto grado de discrecionalidad y de inseguridad jurídica al no establecer claramente los mecanismos de medición y verificación, - Atentan incluso contra las libertades individuales, por ejemplo, al mencionar lo dispuesto en los reglamentos de propiedad horizontal, se llegaría al extremo de poder sancionar a quienes vivan con sus mascotas y los ladridos de sus perros resulten incómodos a sus vecinos, entre otros. - Artículo 25° Participación privada: Aunque consideramos muy importante que la política pública debe, en todo caso, contar con la participación del sector privado en su fase de formulación, consultas e implementación con especial énfasis en los sectores que se verían mayormente impactados por regulaciones restrictivas, además de períodos de transición, consideramos que dicha participación del sector privado en la reglamentación de un asunto tan relevante <u>no debe restringirse a escenarios de consulta pública</u>, sino preverlos en la propia construcción de cualquier política y en los escenarios de seguimiento e implementación de cualquier tipo de normativa al respecto. <p>En conclusión, este proyecto no cumple la finalidad de control efectivo sobre contaminación auditiva y ambiental por ruido, tiene la potencialidad de destruir de manera masiva el tejido empresarial, no aporta a la solución de la problemática que pretende abordar, en tanto ya existen las competencias necesarias para dar alcance a la construcción de tal política pública, tan solo requiriendo de la voluntad política administrativa, que en desarrollo de los principios de necesidad, concurrencia y subsidiariedad, para concretarla.</p> <p>Es por lo anterior que respetuosamente acudimos a sus buenos oficios para que, antes de continuar con el trámite, se eliminen los artículos nuevos y se proceda con la realización de mesas técnicas y audiencias públicas, por lo sensible de su contenido.</p> <p>Quedamos a su entera disposición para profundizar sobre cada uno de estos aspectos.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> JAIME ALBERTO CABAL SANCLEMENTE Presidente</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1355 - miércoles, 11 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en el marco del trámite del proyecto de acto legislativo número 01 de 2024 Senado, por la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política.	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 73 2023 Senado, por el cual se fortalece la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se modifica la ley general de cultura, se crea el Programa LEO Lectura para la Paz y se dictan otras disposiciones.	3

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Federación Nacional de Comerciantes Empresarios sobre el informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Quinta del Senado de la República al Proyecto de Ley número 45 del 2024 Senado – 066 del 2023 Cámara, por medio del cual se establecen los objetivos, los lineamientos y se establecen las responsabilidades y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía para la formulación de una política de calidad acústica para el país (Ley contra el Ruido).	9
---	---