



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 592

Bogotá, D. C., jueves, 13 de agosto de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 065 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal “Desafíos del Futuro” y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto la creación de la Comisión “Desafíos del Futuro”, la cual se encargará de liderar el análisis y la elaboración de propuestas y recomendaciones en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y en la coordinación de los actores gubernamentales y sociales involucrados en la formulación y ejecución de planes y programas en las referidas materias.

Artículo 2º. *Modifíquese la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, en el sentido de adicionar la Comisión Legal “Desafíos del Futuro”, en la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II, artículo 55, el cual quedará así:*

**Artículo 55. Integración, Denominación y Funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes, a estas corresponderá integrar, aplicando el sistema de cociente electoral y para el período constitucional, la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia y la Comisión “Desafíos del Futuro”.

Artículo 3º. *Adiciónese el artículo 61-I a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:*

**Artículo 61-I. Composición.** La Comisión Legal Desafíos del Futuro estará conformada por diez (10) congresistas, cinco (5) Representantes a la Cámara y cinco (5) Senadores, los cuales serán elegidos por las plenarias de las respectivas Cámaras, quienes sesionarán conjuntamente, previa citación de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1º. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

Parágrafo 2º. Harán parte de la Comisión Legal de Desafíos del Futuro, en calidad de invitados permanentes, las siguientes personas:

- El/la Ministro(a) de Educación Nacional o su delegado(a).
- El/la Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado(a).
- El/la Director(a) de Colciencias o su delegado(a).
- El/la director(a) de Corpoica o su delegado(a).
- Un (1) Rector de las Universidades Públicas y uno (1) Rector de las Universidades Privadas o sus delegados, elegidos por la Comisión de lista enviada por la Ascun.
- Un (1) Rector de Instituciones de Educación Superior Técnica Profesional y Tecnológica o su delegado, elegido por la Comisión de lista enviada por Aciet.
- Un (1) científico colombiano reconocido y con amplia experiencia en la investigación y en la elaboración y desarrollo de programas de ciencia, tecnología e innovación.

• El/la director(a) de innovación y desarrollo de una empresa colombiana, que será elegido(a) por la Mesa Directiva de la comisión cada año.

Parágrafo 3°. La delegación a la que hace referencia el parágrafo segundo de este artículo, deberá recaer en los viceministerios, y las subdirecciones de las entidades públicas. En el caso de las Universidades, la delegación solo se podrá efectuar en cabeza de sus Vicerrectores de Investigaciones.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 61-J a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61-J. Funciones.** La Comisión Legal Desafíos del Futuro tendrá las siguientes funciones:

1. Analizar y elaborar propuestas y recomendaciones a las Comisiones Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes en los temas atinentes a la ciencia, tecnología e innovación, en aras de mejorar y fortalecer su capacidad legislativa.

2. Ejercer la coordinación y articulación de los diferentes actores sociales, en especial la comunidad científica y tecnológica, y gubernamentales mediante el diálogo permanente entre estos, para la formulación de políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación.

3. Hacer las veces de foro especializado en materia de ciencia, tecnología e innovación.

4. Promover el diálogo continuo en la región con las instituciones y las organizaciones encargadas de desarrollar e implementar políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación.

5. Promover la cooperación regional en el ámbito legislativo a través del intercambio de experiencias y el mejoramiento de las capacidades legislativas en ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 61-K a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61-K. Sesiones.** La Comisión Legal “Desafíos del Futuro” se reunirá por convocatoria de su mesa directiva, como mínimo una vez cada dos meses o cuando lo considere necesario.

Parágrafo. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 6°. Atribuciones. La Comisión Legal “Desafíos del Futuro” tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal “Desafíos del Futuro”.

2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.

3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la ciencia, tecnología y la innovación, y el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación.

5. Propender para que en el trámite del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, se incorporen programas, proyectos y acciones que conlleven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; y en el de Presupuesto General de la Nación, se establezcan los rubros presupuestales que permitan la efectiva materialización de las estrategias de dicho Sistema.

6. Absolver las consultas formuladas por el Congreso y las Comisiones Constitucionales.

7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones científicas, empresas y/o personalidades a favor de la investigación científica en búsqueda de generación y desarrollo del conocimiento básico y aplicado, así como de su promoción y financiación.

Artículo 7°. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal Desafíos del Futuro estará integrada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada período legislativo.

Artículo 8°. Adiciónese al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992 el numeral 2.6.14, así:

“2.6.14 Comisión Legal Desafíos del Futuro

CANTIDAD	CARGO	GRADO
1	Coordinador de Comisión	012
1	Profesional Universitario	06
1	Secretaria Ejecutiva	05

Artículo 9°. Funciones del Coordinador(a) de la Comisión. El/la Coordinador(a) de la Comisión Desafíos del Futuro tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar, supervisar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.

2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.

3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.

4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.

5. Informar a la Mesa Directiva de la comisión de las actividades y compromisos más importantes de la misma.

6. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario en las sesiones de la Comisión.

7. Establecer un vínculo constante con la comunidad científica, académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.

8. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Coordinador(a) de la Comisión Desafíos del Futuro, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias naturales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas y tres (3) años de experiencia profesional.

Artículo 10. *Funciones Profesional Universitario*. El profesional universitario de la Comisión Legal Desafíos del Futuro tendrá las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna de los Congresistas y miembros de la Comisión y la ejecución de los planes trazados por la Comisión.

2. Apoyar las labores del Coordinador cuando sea necesario, en especial, la de elaboración del Orden del Día.

3. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.

4. Elaborar los informes que las directivas y el coordinador le soliciten.

5. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Profesional Universitario de la Comisión Legal Desafíos del Futuro, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias económicas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional.

Artículo 11. *Funciones de la Secretaría Ejecutiva*. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Desafíos del Futuro tendrá las siguientes funciones:

1. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.

2. Atender al público en general, a los congresistas, Representantes de organizaciones del sector ciencia, tecnología e innovación y demás servidores públicos.

3. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantener informado al Coordinador de sus actividades y compromisos más importantes.

4. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.

5. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.

6. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.

7. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.

8. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.

9. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.




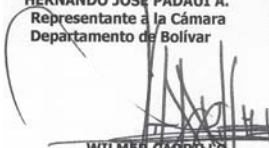
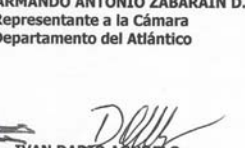
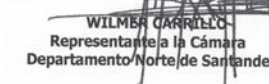
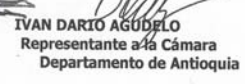
Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Desafíos del Futuro se debe acreditar título de bachiller, técnico profesional o tecnólogo, manejo de los programas de sistemas requeridos, y un (1) año de experiencia.

Artículo 12. *Costo Fiscal*. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Desafíos del Futuro, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva corporación.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los señores Representantes,

	
<b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b> Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	
	
<b>HERNÁN PENAGOS GIRALDO</b> Representante a la Cámara Departamento de Caldas	<b>JUAN FELIPE LEMOS URIBE</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
	
<b>HERNANDO JOSÉ PATAU A.</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	
	
<b>ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D.</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	
	
<b>WILMER CARRILLO</b> Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	<b>IVÁN DARTO AGUDELO</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de la Comisión “Desafíos del Futuro”, como una comisión de carácter legal, encargada de realizar el análisis y la elaboración de propuestas y recomendaciones en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación a las Comisiones Constitucionales del Congreso de la República, y en la coordinación de los actores gubernamentales y sociales involucrados en la formulación y ejecución de planes y programas en las referidas materias.

### 2. ANTECEDENTES

Los días 9 y 10 de junio de 2014, por invitación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile, se celebró la primera reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Cepal, la cual tuvo lugar en la ciudad de Santiago de Chile, a la cual asistieron autoridades ejecutivas y legislativas de diferentes países del continente americano.

En dicha ocasión, se dialogó y acordó la construcción de alianzas para el establecimiento de disposiciones normativas tendientes al favorecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación como parte del crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la inclusión social en América Latina; la promoción de la vinculación de la labor parlamentaria con la comunidad científica y tecnológica con el propósito de nutrir y enriquecer la calidad legislativa de los congresos; el fomento del diálogo permanente con las instituciones encargadas de diseñar, formular y ejecutar las políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación; y la promoción de la cooperación regional en el ámbito legislativo a través del intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades parlamentarias en ciencia, tecnología e innovación<sup>1</sup>.

Como participante activo en la mencionada Conferencia, el representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, presentó el día 18 de junio de 2014, una proposición encaminada a la creación de una comisión accidental en el seno de la Cámara de Representantes, que liderara el análisis y la elaboración de propuestas y recomendaciones en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación y la coordinación de los actores gubernamentales y sociales encargados de la formulación y la puesta en ejecución de planes y programas en dicha materia.

La plenaria de la Cámara de Representantes, aprobó la proposición el día 19 de junio de 2014, y mediante la Resolución número 1251 del 16 de julio del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designó la comisión accidental

<sup>1</sup> Declara Declaración de Santiago, proferida en el marco del encuentro “Los desafíos en ciencia y tecnología para América Latina: el rol de los parlamentarios”, que tuvo lugar el 9 de junio de 2014 en la ciudad de Santiago de Chile.

desafíos del futuro integrada por los Representantes Hernán Penagos Giraldo, Juan Felipe Lemos Uribe, Hernando José Padauí Álvarez, Armando Antonio Zabaraín D’Arce y Alejandro Carlos Chacón Camargo, este último nombrado como coordinador de la comisión.

El representante Chacón, en el marco del lanzamiento oficial de la Comisión “Desafíos del Futuro”, radicó esta misma iniciativa legislativa, la cual fue radicada con el número 219 de 2015 Cámara, pero debido a que no fue aprobada en primer debate en la Comisión Primera Constitucional de Cámara, se archivó la misma dando cumplimiento al precepto legal del artículo 161 de la Constitución Política.

### 3. JUSTIFICACIÓN

#### 3.1. Marco Legal

La Constitución Política de Colombia facultó al Congreso de la República para administrar sus propios asuntos. El numeral 20 del artículo 150 le atribuyó la función de crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. En desarrollo de este precepto constitucional, el Congreso de la República expide las Leyes 3ª y 5ª de 1992, consagrando la facultad de establecer su propia organización y funcionamiento<sup>2</sup>, en otras palabras, de definir su estructura interna para el cumplimiento de sus fines.

#### 3.2. Sociedad del conocimiento

La sociedad en la cual vivimos ha sido denominada sociedad del conocimiento por la importancia y la trascendencia de este como factor determinante para la construcción del desarrollo de las comunidades, tanto en el ámbito económico como en el social. El conocimiento no solo se constituye como un elemento crucial para el crecimiento económico, sino también para empoderar y desarrollar todos los sectores de las sociedades<sup>3</sup>.

La mente humana, de esta forma, ya no es solamente un elemento decisivo del sistema productivo, sino que se transforma en una fuerza productiva directa<sup>4</sup>. Las inversiones que se efectúan en conocimiento<sup>5</sup>, tienen el poder de incrementar la capacidad de los otros factores de producción así como de transformarlos en nuevos productos y procesos.

El conocimiento se ha convertido en el factor de producción por excelencia, acentuado por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y

<sup>2</sup> Artículo 6º, numeral 6 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>3</sup> *Towards Knowledge Societies. An Interview with Abdul Waheed Khan*, World of Science Vol. 1, No. 4 July-September 2003, Unesco’s Natural Sciences Sector.

<sup>4</sup> Manuel Castells, *The Information Age Economy, Society and Culture*. Vol. I, *The Rise of the Network Society*, Traducción al castellano por Carmen Martínez y Jesús Alborés, 2ª ed., 2000, Alianza Editorial S. A., Madrid.

<sup>5</sup> Las inversiones en conocimiento están caracterizadas por los altos retornos, que son clave en el crecimiento económico a largo plazo.



de las Comunicaciones<sup>6</sup>, con su capacidad de almacenar, procesar y distribuir información<sup>7</sup>. Ese conocimiento se transforma en intelecto, destinado a ser el único valor permanente que le queda a la persona en la sociedad del conocimiento: su capacidad de saber hacer.

### 3.3. La Ciencia, la tecnología y la innovación como factores primordiales para el desarrollo de la sociedad del conocimiento

Dentro de esta sociedad del conocimiento, se destacan tres componentes fundamentales que han servido de sustento para explicar sus logros: La ciencia, la tecnología y la innovación. Estos tres elementos han contribuido en la construcción de sociedades más avanzadas, con estándares de calidad en la búsqueda de reducir la pobreza y la inequidad, y en el incremento de la prosperidad y el mejoramiento de la competitividad nacional<sup>8</sup>.

La ciencia, la tecnología y la innovación han posibilitado la creación de diferentes industrias<sup>9</sup> que hoy son las que dominan el sector industrial, y son las que otorgan la supremacía a las sociedades que más invierten en este campo para inventar o descubrir nuevas aplicaciones. Estas industrias dependen principalmente del conocimiento teórico que se requiere previo a la producción, que, de paso, señala el camino para la confirmación empírica.

Por lo tanto, las inversiones en investigación<sup>10</sup> y desarrollo, sumado a educación y a capacitación del capital humano y a nuevas formas de gestión y estructura organizacional de la empresa son fundamentales en cada sociedad para su desempeño económico y bienestar general<sup>11</sup>.

Para lograr estos resultados, es menester que los diferentes actores sociales, políticos, gubernamentales y económicos diseñen y emprendan iniciativas y acciones coordinadas que comporten

la creación de procesos educativos<sup>12</sup> y de infraestructura adecuada, para absorber el impacto de las nuevas tecnologías.

En este aspecto, el Estado entra a jugar un papel decisivo y determinante para llevar a cabo el proceso de fomento y creación de innovación tecnológica<sup>13</sup>, “...ya que expresa y organiza las fuerzas sociales y culturales que dominan un espacio y tiempo dados...”<sup>14</sup> El Estado tiene la responsabilidad de dotar de mecanismos idóneos en términos de tecnología de información y comunicación a la población, consiguiendo como respuesta, por un lado, mejores condiciones de vida de los ciudadanos, en especial la de los más vulnerables, que se ve reflejado en la obtención de ganancias en productividad asegurando un incremento en los salarios; y por otro lado, la atracción, no solo de talento, sino de inversión extranjera que se ve reflejado en una mejora de los índices de crecimiento y desarrollo económico y social.

La articulación de los actores y la interacción entre ciencia, tecnología y técnicas económicas, establecen las bases para la estructuración de un sistema nacional de innovación como factor económico determinante, el cual se sustenta en la estabilidad política, en el buen funcionamiento de las instituciones, en una fuerza de trabajo formada y preparada, en empresas comprometidas con la investigación y el desarrollo, y la presencia de un marco equilibrado de protección a los derechos de propiedad intelectual.

Con la existencia de lazos y redes mejor interconectadas, más profundas, con roles y tareas definidos, con políticas coordinadas y articuladas entre los diversos participantes, la sociedad asumirá un papel protagónico no solo en el espacio local/nacional, sino en el regional e internacional como medio para la distribución del conocimiento entre sus distintas capas.

Es por esto, que los Estados individualmente, como congregados y organizados en organismos multilaterales o regionales, al comprender el papel fundamental que juega, hoy en día, la ciencia, la tecnología y la innovación en los diversos procesos sociales, económicos y políticos de las comunidades, han decidido tomar medidas que conlleven al manejo y el control de estos componentes en pro del desarrollo en todas sus facetas, que al final repercutirá en la vida de los individuos.

<sup>6</sup> Las TIC son el resultado de la codificación del conocimiento. Estas se convierten en una herramienta a partir de la cual se puede obtener conocimiento, y a través de este se puede producir, fabricar, bienes y servicios o proceder a relaciones de intercambio de cualquier tipo y naturaleza. Estas tecnologías son un instrumento clave para la comunicación, el intercambio y la producción de la información. Eso ayuda a que las sociedades y las empresas compitan gracias a que cuentan con mejores conocimientos.

<sup>7</sup> Fernando Giner de la Fuente, *Los sistemas de Información en la Sociedad del Conocimiento*, Ed. ESIC, Madrid, 2004.

<sup>8</sup> UN Commission on Science and Technology for Development, “*Issues Paper on Science, Technology and Innovation (STI) for the Post-2015 Development Agenda*”, 2013-2014 Inter-sessional Panel, 2-4 december 2013, Washington D. C., USA, page, 7.

<sup>9</sup> La informática, la electrónica, la óptica, la mecánica, la automotriz, entre otras.

<sup>10</sup> Crecimiento de las inversiones en alta tecnología, en industrias de este tipo, y una mejor y más cualificada mano de obra viene asociado con ganancias en la productividad.

<sup>11</sup> Organization of Economic Cooperation and Development, “*The Knowledge-Based Economy*”, París, 1996.

<sup>12</sup> La educación y capacitación de nuevas generaciones de científicos e investigadores para que colaboren con la industria en la transferencia de conocimiento y tecnología es vital para las sociedades actuales.

<sup>13</sup> Según Castells, El Estado “...puede ser, y lo ha sido en la historia, (...) una fuerza dirigente de innovación tecnológica (...) cuando cambia su interés por el desarrollo tecnológico, o se vuelve incapaz de llevarlo a cabo en condiciones nuevas, el modelo estatista de innovación conduce al estancamiento debido a la esterilización de la energía innovadora autónoma de la sociedad para crear y aplicar la tecnología...”.

<sup>14</sup> Castells, Manuel, óp. cit., pág. 37.

### 3.4. Experiencia internacional en la configuración de espacios para la discusión de iniciativas en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Consecuencia de lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas crea, en 1992, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD, por sus siglas en inglés), como un cuerpo subsidiario adscrito al Consejo Económico y Social, encargado de proporcionar asesoramiento de alto nivel, tanto a la Asamblea General como al Consejo Económico y Social, en temas relevantes dentro de la ciencia y la tecnología, a través del análisis y de recomendaciones de políticas apropiadas en estas materias<sup>15</sup>.

En la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), siguiendo los pasos de la ONU, establece la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, con el propósito de promover políticas en estos campos para atender los desafíos que enfrenta la región en términos de cambio estructural, desarrollo con inclusión, igualdad social y sostenibilidad ambiental, así como de fomentar el diálogo político y la cooperación regional en las referidas materias<sup>16</sup>, entre otras acciones.

A nivel parlamentario, existen Comisiones de Ciencia y Tecnología en los Congresos de Argentina, Chile, México<sup>17</sup> y Perú. En Argentina, la Comisión está anexa al Senado de la nación, y tiene como funciones “...dictaminar en todo lo relativo a la creación, investigación, difusión y aplicación científica y tecnológica originada en los organismos públicos o en la actividad privada, al desarrollo y fomento de las políticas en materia científica y tecnológica, y en todo otro asunto referente al ramo de la ciencia y la tecnología...”<sup>18</sup>.

La Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile, fue producto de los acuerdos del seminario internacional “Congreso del Futuro”, realizado en el año 2011 como motivo de la celebración del bicentenario del Congreso Nacional Chileno<sup>19</sup>. Fue creada con el propósito de analizar y reflexionar sobre temas que repercutirán en el mediano y largo plazo como la inteligencia artificial, energías renovables, la explotación del litio, el calentamiento global, entre otros.

El Congreso de la República del Perú creó en el año 2013, la Comisión de Ciencia, Innovación y

Tecnología la cual tiene por finalidad “...el estudio y el dictamen de propuestas de ley y de resoluciones legislativas (...) Asimismo, realiza el control y fiscalización de los sectores de la Administración Pública que le competen y de la absolución de consultas que le formula el pleno del Congreso y otras comisiones ordinarias...”<sup>20</sup>.

### 3.5. Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

A nivel nacional, la estructuración de un sistema nacional de ciencia y tecnología, se hace realidad con la expedición de la Ley 29 de 1990, y los decretos que la reglamentaron, los cuales lo definieron como “...un sistema abierto, no excluyente, del cual forman parte todos los programas, estrategias y actividades de ciencia y tecnología, independientemente de la institución pública o privada o de la persona que los desarrolle...”<sup>21</sup>. Esta normatividad asignó a Colciencias las funciones para actuar como secretaria técnica y administrador del sistema.

Posteriormente, en el 2009, se profiere la Ley 1286 que modifica la naturaleza del sistema, en el sentido de incluir la innovación como pilar fundamental, estableciendo el marco jurídico para el desarrollo de la sociedad del conocimiento en Colombia, y cambiando la naturaleza de Colciencias, pasando de establecimiento público a departamento administrativo.

A partir de esta norma, el Departamento Nacional de Planeación establece la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>22</sup>, en la cual se “...define el financiamiento y/o la ejecución coordinada de actividades de ciencia, tecnología e innovación por parte de los agentes que componen el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación...”<sup>23</sup>, a través del diseño de seis estrategias<sup>24</sup>.

### 3.6. Creación Comisión Legal que lidere las discusiones de las iniciativas legislativas en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Ante la necesidad de promover y propiciar, no solo a nivel local sino regional, los temas relativos a la ciencia, la tecnología y la innovación, se hace indispensable crear una Comisión Legal Permanente en el Congreso de la República que

<sup>20</sup> <http://issuu.com/pepelhc/docs/reglamento-2013-2014-aprobado>

<sup>21</sup> Artículo 4º, Decreto número 585 de 1991, por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias) y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Conpes 3582, 27 de abril de 2009.

<sup>23</sup> Ibídem.

<sup>24</sup> Fomentar la innovación en el aparato productivo colombiano; fomentar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; fortalecer el recurso humano para la investigación y la innovación; apropiación social del conocimiento; focalizar la acción del Estado en el desarrollo sectores estratégicos en el largo plazo; y, desarrollar y fortalecer las capacidades en ciencia, tecnología e innovación.

<sup>15</sup> United Nations Commission on Science and Technology for Development (CSTD) <http://unctad.org/en/Pages/cstd.aspx>

<sup>16</sup> Declaración de Santiago, proferida en el marco del encuentro “Los desafíos en ciencia y tecnología para América Latina: el rol de los parlamentarios”, que tuvo lugar el 9 de junio de 2014 en la ciudad de Santiago de Chile.

<sup>17</sup> Comisión de Ciencia y Tecnología, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

<sup>18</sup> <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/74>

<sup>19</sup> <https://observatoriodesafiosdelfuturo.wordpress.com/about/>

lidere con responsabilidad, rigor e ímpetu, la articulación de las distintas instituciones encargadas de adelantar el estudio, el análisis, la reflexión y la elaboración de recomendaciones y propuestas en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, tendientes a potenciar a Colombia como un país con altos estándares educativos y de formación, con una capacidad de investigación científica y tecnológica fortalecida, para responder a las necesidades que demanda la sociedad global actual.

Esta Comisión recibirá el nombre de Comisión Legal “Desafíos del Futuro”, como respuesta a los múltiples retos que se le plantean a la sociedad colombiana en todos los ámbitos, y que deberán ser resueltos por la ciencia, la tecnología y la innovación en los próximos años.

### 3.7. Naturaleza de la ley

De acuerdo a lo contemplado en el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia, los reglamentos del Congreso de la República y de cada una de sus Cámaras, deberán surtir el trámite de una ley orgánica. Este trámite se diferencia del ordinario en la mayoría que se necesita para su aprobación: mayoría absoluta de votos de los miembros de ambas Cámaras.

Teniendo en cuenta que para la creación de esta Comisión Legal, se requiere modificar la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, para incluirla en los artículos 55 y 61 de la misma, disposiciones normativas que señalan las comisiones legales del Congreso de la República, el procedimiento legislativo adecuado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley es el de una ley orgánica.

### 3.8. Estructura, facultades y funcionamiento de la Comisión Legal Desafíos del Futuro.

#### 3.8.1. Composición

Se considera prudente que la Comisión sea conformada por 10 miembros, 5 del Senado y 5 de la Cámara de Representantes, los cuales serán designados por las plenarias de cada una de ellas, en los primeros quince (15) días del inicio del período legislativo.

Adicional a los congresistas, y con el fin de integrar, articular y coordinar a los diferentes actores involucrados en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, harán parte de la Comisión las siguientes personas, en calidad de invitados permanentes:

- Ministro(a) de Educación Nacional, o su delegado(a), como encargado de ejecutar la política pública de educación superior.
- Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado(a), como entidad encargado de liderar la política de competitividad e innovación productiva en el país.
- Director(a) de Colciencias, en su calidad de secretaria técnica y administradora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Director(a) de Corpoica, como representante del sector agropecuario en temas de investigación, transferencia de tecnología y promoción de procesos de innovación tecnológica.

- Un(a) (1) Rector(a) de las Universidades Públicas y un (1) Rector de las Universidades Privadas o sus delegados, con el fin de integrar y articular la academia en los procesos de construcción de políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación.

- Un(a) (1) Rector(a) de Instituciones de Educación Superior Técnica Profesional y Tecnológica o su delegado(a).

- Un(a) (1) Director de Institutos Públicos Científicos y Técnicos que complemente con su labor investigativa el objetivo de la comisión.

- Un (1) científico colombiano reconocido y con amplia experiencia en la investigación y en la elaboración, formulación, desarrollo y ejecución de programas de ciencia, tecnología e innovación.

- El/la director(a) de una (1) empresa colombiana altamente reconocida por sus inversiones y resultados en investigación y desarrollo científico.

#### 3.8.2. Funciones

A parte de las funciones fijadas en la Resolución número 1251 de 16 de julio de 2014<sup>25</sup>, la Comisión Legal Desafíos de Futuro ejercerá las siguientes atribuciones:

- Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal “Desafíos del Futuro”.
- Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
- Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la ciencia, tecnología y la innovación, y el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación.

<sup>25</sup> por la cual se designa la Comisión Accidental de Desafíos del Futuro.

(...)

#### Artículo 5º. Funciones. (...)

1. Analizar y elaborar propuestas y recomendaciones a las Comisiones Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes en los temas atinentes a la ciencia, tecnología e innovación.
2. Ejercer la coordinación y articulación de los diferentes actores sociales, en especial la comunidad científica y tecnológica, y gubernamentales mediante el diálogo permanente entre estos, para la formulación de políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación.
3. Hacer las veces de foro especializado en materia de ciencia, tecnología e innovación.
4. Promover el diálogo continuo en la región con las instituciones y las organizaciones encargadas de desarrollar e implementar políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación.
5. Promover la cooperación regional en el ámbito legislativo a través del intercambio de experiencias y el mejoramiento de las capacidades legislativas en ciencia, tecnología e innovación...”.



- Propender para que en el trámite del Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, se incorporen programas, proyectos y acciones que conlleven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; y en el de Presupuesto General de la Nación, se establezcan los rubros presupuestales que permitan la efectiva materialización de las estrategias de dicho Sistema.

- Absolver las consultas formuladas por el Congreso y las Comisiones Constitucionales.

- Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones científicas, empresas y/o personalidades a favor de la investigación científica en búsqueda de generación y desarrollo del conocimiento básico y aplicado, así como de su promoción y financiación.

### 3.8.3. Funcionamiento

La Comisión sesionará, por convocatoria de su mesa directiva, una vez cada dos veces, como mínimo, o cuando lo llegare a considerar necesario para tratar temas de gran importancia.

### 3.8.4. Planta de personal

La Comisión requerirá de personal para contribuir con la ejecución de sus funciones, atribuciones y labores, siendo necesario adicionar el numeral 2.6.14 al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, para crear la planta de personal de la Comisión, constituida por tres cargos:

- Coordinador de Comisión, grado 012, quien coordinará la labora administrativa de la comisión, elaborará el orden del día en coordinación con la Mesa Directiva, la mantendrá informada de sus actividades y compromisos, establecerá un vínculo constante con la comunidad científica, académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión, entre otras funciones.

- Profesional Universitario, grado 06, quien apoyará al coordinador en la ejecución de las labores inherentes a la Comisión, a los congresistas y miembros de la comisión, y elaborará los informes requeridos por la mesa directiva de la comisión.

- Secretaria Ejecutiva, grado 05, quien realizará las tareas netamente secretariales como el recibo y contestación de la correspondencia de la Comisión; atender al público en general, a los congresistas, representantes de organizaciones del sector ciencia, tecnología e innovación y demás servidores públicos; la grabación y transcripción de las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones; la organización del Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura, entre otras.

Los requisitos que se exigirán para desempeñar los cargos de Coordinador, Profesional Universitario y Secretaria Ejecutiva serán los siguientes:

- Coordinador: se exigirá la acreditación de título profesional en derecho, ciencia política, ciencias naturales, y/o carreras afines, con posgrado en áreas relacionadas y con tres (3) años de experiencia profesional.

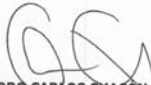
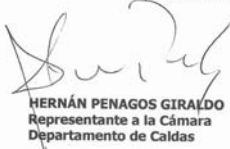
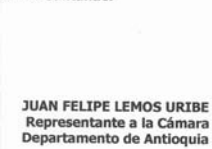
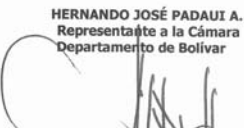
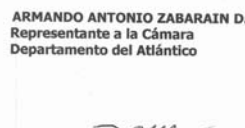
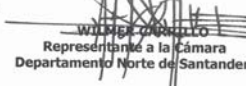
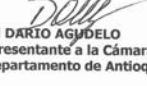
- Profesional Universitario: se exigirá la acreditación de título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias económicas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional.

- Secretaria Ejecutiva: se exigirá la acreditación de título de bachiller, técnico profesional o tecnólogo, manejo de los programas de sistemas requeridos para cumplir con sus funciones, y un (1) año de experiencia.

### 3.9. Impacto fiscal

Por último, se establece en el artículo 12 del proyecto de ley, que dado el impacto fiscal directo que pueda tener la creación de la Comisión Legal Desafíos del Futuro, las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la República, incluirán en el presupuesto anual de gastos del Congreso, para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal que se crea mediante este proyecto de ley y los gastos mínimos de funcionamiento de la Comisión.

De los señores Representantes,

	
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	
	
HERNÁN PENAGOS GIRALDO Representante a la Cámara Departamento de Caldas	JUAN FELIPE LEMOS URIBE Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
	
HERNANDO JOSÉ PADAUI A. Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	ARMANDO ANTONIO ZABARRAIN D. Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
	
WILMER CARRILLO Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander	IVÁN DARIO AGUDELO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Orgánica número 065 de 2015 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Alejandro Chacón, Hernán Penagos, Wilmer Carrillo e Iván Agudelo.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*



## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**Artículo 236. Descanso remunerado en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido.**

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:

- a) El estado de embarazo de la trabajadora;
- b) La indicación del día probable del parto, y
- c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente.

Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.

5. La licencia de maternidad para madres de niños prematuros, tendrá en cuenta la diferencia entre la fecha gestacional y el nacimiento a término, las cuales serán sumadas a las dieciocho (18) semanas que se establecen en la presente ley. Cuando se trate de madres con parto múltiple, se tendrá en cuenta lo establecido en el inciso anterior sobre niños prematuros, ampliando la licencia en dos (2) semanas más.

6. En caso de fallecimiento de la madre antes de terminar la licencia por maternidad, el empleador del padre del niño le concederá una licencia de duración equivalente al tiempo que falta para

expirar el periodo de la licencia posterior al parto concedida a la madre.

7. La trabajadora que haga uso del descanso remunerado en la época del parto tomará las dieciocho (18) semanas de licencia a que tiene derecho, de la siguiente manera:

a) Licencia de maternidad preparto. Esta será de dos (2) semanas con anterioridad a la fecha probable del parto debidamente acreditada. Si por alguna razón médica la futura madre no puede optar por estas dos (2) semanas previas, podrá disfrutar las dieciocho (18) semanas en el posparto inmediato.

Así mismo, la futura madre podrá trasladar una (1) de las dos (2) semanas de licencia previa para disfrutarla con posterioridad al parto, en este caso gozaría de diecisiete (17) semanas posparto y una (1) semana preparto.

Cuando durante el embarazo se produjere enfermedad comprobada con certificado médico y como consecuencia de este, la madre deba entrar en licencia con una antelación mayor a las dos (2) semanas que le concede la ley, la licencia de maternidad posparto en ningún caso podrá ser inferior a dieciséis (16) semanas;

b) Licencia de maternidad posparto. Esta licencia tendrá una duración de dieciséis (16) semanas contadas desde la fecha del parto, o de diecisiete semanas (17) por decisión de la madre de acuerdo a lo previsto en el literal anterior.

Parágrafo 1°. La trabajadora que haga uso del descanso remunerado en la época del parto tomará las dieciocho (18) semanas de licencia a que tiene derecho de acuerdo a la ley. El esposo o compañero permanente tendrá derecho a quince (15) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

Esta licencia remunerada es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y en caso de haberse solicitado esta última por el nacimiento del hijo, estos días serán descontados de la licencia remunerada de paternidad.

La licencia remunerada de paternidad opera por los hijos nacidos del cónyuge o de la compañera.

El único soporte válido para el otorgamiento de licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad será a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.

Se autorizará al Gobierno Nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.

Parágrafo 2°. De las dieciocho (18) semanas de licencia remunerada, la semana anterior al probable parto será de obligatorio goce.

Parágrafo 3°. Para efecto de la aplicación del numeral 5 del presente artículo, se deberá anexar al certificado de nacido vivo y la certificación expedida por el médico tratante en la cual se identifique diferencia entre la edad gestacional y el nacimiento a término, con el fin de determinar en cuántas semanas se debe ampliar la licencia de maternidad.

Parágrafo 4°. La madre podrá acceder a un incentivo consistente en la extensión de la licencia de maternidad hasta por seis (6) semanas adicionales a las dieciocho (18) de que trata este artículo. Para acceder a este beneficio la madre deberá contar con una certificación expedida por la empresa promotora de salud (EPS) en la que conste el adelanto en el desarrollo físico, motriz y cognitivo del recién nacido.

El Ministerio de Salud reglamentará en un término no superior a seis (6) meses contado a partir de la expedición de la presente ley, lo concerniente al contenido de la certificación de que trata este parágrafo y fijará los criterios médicos a ser tenidos en cuenta por el médico tratante a efectos de expedirla.

Artículo 2°. El artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

**Artículo 239. Prohibición de despido.**

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.

2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del periodo del embarazo, dentro de los tres meses posteriores al parto y sin autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente.

3. Las trabajadoras de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidas sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo.

4. En el caso de la mujer trabajadora además, tendrá derecho al pago de las dieciocho (18) semanas de descanso remunerado a que hace referencia la presente ley, si no ha disfrutado de su licencia por maternidad; en caso de parto múltiple tendrá el derecho al pago de dos (2) semanas adicionales y, en caso de que el hijo sea prematuro, al pago de la diferencia de tiempo entre la fecha del alumbramiento y el nacimiento a término.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCIÓN

### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del Proyecto de ley
  - a) Objetivo general;
  - b) Objetivos específicos.
2. Explicación del Objetivo del Proyecto.
3. Justificación.
4. Normatividad relacionada con protección a la niñez
  - a) Normas de derecho internacional;
  - b) Normas constitucionales y legales;
  - c) Jurisprudencia constitucional.
5. Beneficios de la atención y cuidado a los niños(as)
  - a) Socioafectivos;
  - b) Médicos;
6. La Licencia de maternidad
  - a) Descanso prenatal;
  - b) Descanso posnatal.
7. Comparativo con otros países.
8. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley es producto del trabajo de investigación realizado por la Unidad de Trabajo Legislativo de la honorable Representante Tatiana Cabello, fundamentado en los estándares y las normas internacionales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), producto de la reflexión de la Representante basada en su reciente experiencia como madre y exclusivamente pensado en el bienestar de nuestros niños(as), presente y futuro de nuestro país.

Esperamos posicionar este importante tema en el debate público nacional y al interior del Congreso de la República, con la expectativa de recibir aportes y sugerencias por parte de todos los sectores, durante el trámite de la iniciativa.

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objetivo del proyecto de ley

#### a) Objetivo general

El objetivo general de la presente iniciativa es crear conciencia en el Gobierno, el Congreso, el sector privado y la sociedad colombiana en general respecto de la importancia del tiempo, cuidado, afecto y amor que debemos dar a nuestros niños(as) en sus primeros meses de vida;

#### b) Objetivos específicos

Dentro de estos están:

– Crear las condiciones adecuadas para que los padres puedan compartir el mayor tiempo posible con sus hijos durante los primeros meses de vida. Esas condiciones están dadas por el tiempo, razón por la cual, la licencia de maternidad se amplía a dieciocho (18) semanas y la del padre a quince (15) días.

– Sin embargo como no basta solo con el tiempo, sino que este tiene que ser útil y provechoso para el (la) bebé, se establece un incentivo para los padres que acrediten mediante certificación médica expedida por la EPS, la evolución satisfactoria del niño(a) en factores objetivos como peso, talla, motricidad, vacunas, controles médicos, etc.

– Ese incentivo se traduce principalmente en la posibilidad de ampliar la licencia de maternidad hasta por seis (6) semanas más, para completar un total de 24 semanas (6 meses).

Es importante señalar que esas seis (6) semanas más que establece el incentivo no operan automáticamente, sino que serán el producto del efectivo cuidado al niño(a) y de su desarrollo progresivo y satisfactorio, certificado por el pediatra.

### 2. Explicación del objeto del proyecto

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nation Childrens Fund) o Unicef, define la primera infancia como la etapa de la vida que va desde el nacimiento hasta los 6 años de edad y señala que: *“La atención integral en la Primera Infancia es la clave para crear un mundo donde impere la esperanza y el cambio, en lugar de la privación y la desesperación, y para fomentar la existencia de países prósperos y libres”*<sup>1</sup>.

Los efectos de lo que ocurre durante el período de embarazo y los primeros años de vida de un ser humano suelen ser duraderos y en algunos casos, permanentes. Durante el último trimestre de la gestación y hasta los 3 años de vida se desarrollan muchas de las estructuras del cerebro y se establece todo un sistema de interconexiones esenciales para su correcto funcionamiento y el de todo el sistema nervioso central. Componentes tan fundamentales como la confianza, la curiosidad, la

capacidad para relacionarse con los demás y la autonomía, dependen del tipo de atención y cuidado que reciben los niños por parte de ambos padres y de las personas encargadas de cuidarlos. Lo que niños y niñas aprenden durante los primeros años va a determinar en gran medida tanto su desempeño en la escuela primaria como en los logros intelectuales, sociales y laborales a lo largo de su vida. El terreno perdido en materia de aprendizaje y desarrollo durante los primeros tres años de vida nunca se recupera. Esto en términos prácticos quiere decir que los niños que no reciben lo que necesitan durante este período, no van a poder desarrollar todo su potencial<sup>2</sup>.

Por lo tanto, el principal objeto del proyecto de ley, además de ampliar la licencia, es estimular buenas prácticas en el cuidado de los niños (as), con los beneficios que esto conlleva, tal y como se explicará más adelante.

### 3. Justificación

La principal y exclusiva justificación de este proyecto de ley son nuestros niños (as) en sus primeros meses de vida, de modo tal que el Estado y la sociedad deben procurar los mecanismos idóneos para que en ese corto pero muy importante período de tiempo, cuenten con el debido cuidado y compañía de sus padres.

Así se puede afirmar que las oportunidades para invertir en el desarrollo de la primera infancia se limitan a ese corto periodo de la vida, decisivo para obtener importantes retornos sociales y económicos que se traducen en desarrollo humano y social.

Las inversiones que promueven el desarrollo integral en la primera infancia se justifican, en primer lugar, desde la óptica de los derechos, ya que el desarrollo truncado de un niño o una niña, cuando pudiera haberse evitado, viola un derecho humano fundamental. También hay un fuerte argumento de equidad y justicia social, ya que los niños y niñas que se enfrentan a ambientes o factores negativos pueden quedar permanentemente rezagados en su desarrollo. También hay razones económicas que justifican la inversión durante la primera infancia, ya que esta conlleva a un aumento en la educación y la productividad a lo largo de los años y a un mejor nivel de vida cuando el niño o niña llega a la edad adulta<sup>3</sup>.

Por lo tanto, el primer paso es crear la conciencia suficiente en el Estado y en toda la sociedad que nuestros niños son la prioridad. De ahí en adelante todo será ganancia. No se puede olvidar que el desarrollo infantil temprano es la vía más poderosa que tiene una sociedad para sentar bases de equidad y progreso.

<sup>1</sup> <http://www.unicef.com.co/situacion-de-la-infancia/primera-infancia/>

<sup>2</sup> Unicef. Estado Mundial de la Infancia. <http://www.unicef.com.co/situacion-de-la-infancia/primera-infancia/>

<sup>3</sup> *Ibidem* 2.

No obstante estos argumentos, pareciera que en países como el nuestro no están lo suficientemente claros, por lo cual, son necesarias iniciativas como esta.

#### **4. Normatividad relacionada con protección a la niñez**

Por ser realmente abundante la normatividad jurídica que sirve de soporte a este proyecto de ley, por razones prácticas se van a mencionar en primer lugar las principales normas del derecho internacional, luego las principales normas constitucionales y legales del orden interno. Finalmente, consideramos significativo hacer referencia a importantes aportes de la jurisprudencia constitucional colombiana en torno al cuidado y protección especial a que tienen derecho nuestros niños (as). Por la finalidad que tiene el proyecto, se enfatizará en la primera infancia y en la licencia de maternidad.

##### a) Normas de derecho internacional:

En primer lugar, la “*Convención sobre los Derechos del Niño*”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 12 de 1991, armoniza el principio que establece el interés superior del menor. Este es reconocido ampliamente como internacional, bien sea desde una perspectiva humanista, que propende por la mayor protección de quien se encuentra en especiales condiciones de indefensión, o desde una perspectiva ética, que sostiene que solo una adecuada protección del menor garantiza la formación de un adulto sano, libre y autónomo (artículo 55, Carta de las Naciones Unidas)<sup>4</sup>.

La respuesta del derecho a estos planteamientos consistió en reconocerle al menor una caracterización jurídica específica, fundada en sus derechos prevalentes. Tal reconocimiento quedó plasmado en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 3)<sup>5</sup> y en los artículos 44 y 45 de nuestra Constitución Política como se explicará más adelante.

En segundo lugar, el estudio del tema que se pretende regular mediante este proyecto de ley, comprende necesariamente la mención de los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La OIT es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyos mandantes son representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores; está consagrada a promover la justicia social y los derechos humanos y laborales, reconocidos a nivel internacional. Dentro de sus objetivos están el promover y cumplir las normas,

principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos, mejorar la cobertura y la eficacia de la seguridad social y fortalecer el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

Conviene reiterar que dentro de los propósitos fundamentales del proyecto de ley está el rescatar y destacar los derechos de los niños (as), en especial los relativos al cuidado y atención que requieren en sus primeros meses de vida; estimulando a los padres que cumplan cabalmente con esa labor con una prórroga o extensión de la licencia de maternidad.

De acuerdo a la metodología propuesta, a continuación se van a examinar las normas internacionales, en particular expedidas por la OIT y luego se dedicará un capítulo específico (El sexto) para hablar de la licencia de maternidad, en cuanto a su concepto, importancia y regulación jurídica interna.

Es fundamental mencionar la Recomendación OIT número 191 del año 2000, que expresa en el artículo 1° numeral 1: “*Los Miembros deberían procurar extender la duración de la licencia de maternidad, mencionada en el artículo 4 del Convenio, a dieciocho (18) semanas, por lo menos*”.

(Subrayado fuera del texto).

Mencionamos esa disposición de primera, porque es la norma que fija el *estándar internacional sugerido*.

Es decir, teniendo en cuenta criterios técnicos, la Organización Internacional del Trabajo recomienda a sus Estados Miembros adoptar una normatividad jurídica interna que consagre una licencia de maternidad de por lo menos dieciocho (18) semanas. Esto para quedar dentro de los estándares internacionales sugeridos. Por esta razón, en el proyecto se amplía la licencia de maternidad a dieciocho (18) semanas.

Para contextualizar la evolución de las normas expedidas por la OIT en cuanto al ejercicio de la maternidad, es necesario hacer este breve recuento histórico:

– La OIT propuso por primera vez en el año 1919 una licencia de maternidad de ocho (8) semanas mediante el Convenio número 3 sobre la Protección de la Maternidad. Convenio que entró en vigor en 1921.

– En 1952 esa norma fue revisada mediante el Convenio número 103 que amplió la licencia de maternidad a doce (12) semanas.

– Posteriormente, en una segunda revisión efectuada en el año 2000, la OIT aprueba el Convenio número 183 que en su artículo 4° numeral 1 acuerda una licencia de maternidad de al menos catorce (14) semanas.

– Y como ya se señaló, también en el año 2000, la OIT sugiere que los Estados Parte procuren con-

<sup>4</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Manual para la ejecución de convenios y tratados internacionales en materia de niñez y de familia, y el manejo de los trámites consulares para la restitución internacional de derechos de la niñez. Pág. 10.

<sup>5</sup> *Ibidem* 4.



ceder una licencia de por lo menos dieciocho (18) semanas.

De conformidad con las normas de derecho internacional se puede afirmar que el mínimo que debe tener la licencia de maternidad es catorce (14) semanas, esto para quedar dentro del estándar internacional básico.

Ahora bien, conceder una licencia hasta de dieciocho (18) semanas es quedar dentro del estándar internacional sugerido y por supuesto una licencia superior a las dieciocho (18) semanas significaría quedar por arriba del estándar internacional sugerido.

Así las cosas y teniendo claro lo establecido por el derecho internacional, conviene pensar y reflexionar sobre el cuidado que le estamos dando a nuestros niños (as) en sus primeros meses de vida. Cuidado que debe ser medido en términos de calidad pero también de tiempo, por las consideraciones que se han venido haciendo en este proyecto y en especial por lo que se expondrá más adelante en el Capítulo 5: “Beneficios de la atención y cuidado a los niños(as)”, que recoge los fundamentos médicos y científicos (técnicos) de esta iniciativa.

#### b) Normas constitucionales y legales

Como se anticipó en el apartado anterior, el principal avance de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la protección de los niños (as) fue darles una caracterización jurídica específica, es decir, tratarlos como sujetos jurídicos cualificados. Esto se concreta en el artículo 44 de nuestra Carta Política, que señala lo siguiente:

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

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

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, por mandato constitucional, los niños (as) deben ser prioridad en todo, en nuestra sociedad. Por lo anterior es que hemos pensado en este proyecto de ley.

Para complementar lo señalado en el artículo 44 de la Constitución, están los artículos 93 y 94

que consagran el “*bloque de constitucionalidad*” y que permite integrar las normas internacionales con nuestro ordenamiento jurídico interno.

El bloque de constitucionalidad es el conjunto de normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución<sup>6</sup>. De esta manera los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Es decir, un considerable número de tratados, convenios, pactos y declaraciones internacionales que abogan por la protección de los niños (as) y sus derechos, se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano, por orden expresa de nuestro texto constitucional<sup>7</sup>.

Es incuestionable la importancia que desde el punto de vista jurídico ha dado nuestra Constitución a la protección de los niños (as). Sin embargo, esa protección y esos derechos parecen quedar como “*letra muerta*”. Si contrastamos lo que dicen las normas con lo que realmente observamos en sociedades como la nuestra en punto de la atención y cuidado de nuestros niños y en especial de los más pequeños, podemos llegar a desalentarnos.

Por lo anterior, como fundamento jurídico de la iniciativa pretendemos integrar la normatividad internacional y la interna, en punto de enfatizar en los derechos de los niños (as) y en los beneficios que trae para la sociedad invertir en ellos tiempo, recursos y cuidados.

Crear conciencia en el Estado y sus instituciones, convencer que los primeros días y meses de la vida son determinantes en todo ser humano, debe llevar a los padres a proporcionar todo el cuidado, tiempo y afecto posibles, siendo así, podrán obtener un beneficio o incentivo, cual es la extensión de la licencia.

A nivel legal, también son varias las normas que consagran obligaciones a la familia, a la sociedad y al Estado en procura de la satisfacción de los derechos de los niños. La Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia, define un principio muy importante que es el de la *corresponsabilidad*. En el artículo 10 señala que:

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>7</sup> Son ejemplos de esas normas internacionales, entre otros: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración de los Derechos del Niño, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre los Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, Convención interamericana sobre obligaciones alimentarias, Convención internacional sobre los derechos del niño, Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional.

*“Se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. (Subrayado fuera del texto).*

*La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.*

*No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”.*

Los niños (as) son responsabilidad de todos: familia, sociedad y Estado deben actuar de manera coordinada y concurrente para la protección y garantía de sus derechos. El Estado y sus instituciones (como el Congreso de la República y las autoridades administrativas) deben procurar las condiciones sociales y propiciar los cambios legislativos para que así sea.

También llama la atención, la mención particular que el Código de Infancia y Adolescencia trae respecto de la denominada “*Primera Infancia*”. Ponemos de presente esa norma porque si bien los derechos de los niños (as) son prevalentes en cualquier etapa, es a la primera infancia y en especial a los primeros meses de vida a los que va dedicado este proyecto, además porque la norma enfatiza en los derechos y habla del desarrollo integral:

**“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”.* (Subrayado fuera del texto).

Como se ha dicho, la prioridad son los niños (as); lo que suceda en los primeros meses de vida es fundamental: su atención en alimentación, los cuidados maternos, el tiempo compartido con ellos, el que puedan sentir la presencia de sus padres, etc., es vital en este proyecto de ley.

No podemos olvidar que el mundo actual, cada vez más acelerado, agitado, mediado por la vida laboral de los padres, ha llevado a que en muchos casos los niños (as) tengan que ser separados tempranamente de su cuidado y protección, son lleva-

dos cada vez más pequeños a colegios, jardines o sala cunas, incluso llega a interrumpirse de manera abrupta la lactancia. Las distancias existentes, principalmente en las grandes ciudades, la congestión vehicular y la necesidad de trabajar, ha llevado a que muchas madres opten *discrecionalmente* por dejar de lactar. Esto sumado a la inexistencia de lugares adecuados en las empresas y entidades para adelantar dicha actividad vital para el bebé hace que el panorama sea más complejo y difícil. En resumidas cuentas, estamos abandonando a nuestros más pequeños y pareciera que no nos damos cuenta.

La Ley 1468 de 2011 dio un paso muy importante en la protección de los derechos de los niños (as) recién nacidos, toda vez que amplió la licencia de maternidad de doce (12) a catorce (14) semanas. Si tenemos en cuenta la normatividad de la OIT señalada al comienzo de este escrito, podemos evidenciar que Colombia estuvo durante once (11) años por debajo del estándar internacional básico (desde el año 2000 cuando salió el Convenio 183 de la OIT hasta el 2011 cuando se aprobó la Ley 1468).

Reconociendo el adelanto logrado con esa ley, consideramos que es necesario fortalecer y avanzar en la protección de los derechos de los niños durante sus primeros meses de vida y además motivar a los padres para que tengan la mejor disposición y responsabilidad posible en el cuidado y atención de sus hijos en esa corta pero vital etapa de la vida. Por eso proponemos la ampliación de la licencia de maternidad a dieciocho (18) semanas y la posibilidad de disfrutar hasta veinticuatro (24) semanas, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en este proyecto de ley.

#### c) Jurisprudencia constitucional

Acá consideramos oportuno hacer referencia a la definición y alcance que ha dado la jurisprudencia a los derechos de los niños (as) y a la licencia de maternidad.

Por habernos referido principalmente a la relevancia jurídica que la Constitución otorga a los derechos de los niños (as), estimamos importante iniciar la referencia jurisprudencial haciendo mención del alcance y objetivo de la licencia de maternidad, toda vez que como se puede apreciar en el articulado del proyecto, básicamente lo que se plantea es un estímulo consistente en su eventual ampliación bajo la condición del cumplimiento de unos requisitos médicos mínimos, encaminados ellos a la atención y bienestar del recién nacido.

En palabras de la Corte Constitucional:

*“El legislador al definir y establecer la licencia de maternidad, trazó tres propósitos inviolables:*

*(i) Propiciar que la madre goce de un mayor descanso, que en parte le permita recuperarse y cuidar a su niño; (ii) resguardar el derecho al mínimo vital, gracias a la continuación de la remuneración; (iii) reafirmar la responsabilidad social*

que debe existir entre la madre y el empleador; y la solidaridad de éste, con miras a la protección del nuevo miembro de la familia<sup>8</sup>. (Subrayado fuera del texto).

Nótese cómo desde su definición, la Corte Constitucional atribuye, como debe ser, un especial valor al cuidado de recién nacido y eleva ese compromiso a responsabilidad social de la madre, el empleador y por supuesto, el Estado.

Es el Estado mediante la normatividad jurídica quien debe propiciar las condiciones necesarias y suficientes para que ello sea así; de modo tal que en el ordenamiento jurídico colombiano, el *deber ser*, indica que durante la gestación y con posterioridad al parto tanto la madre como el recién nacido deben contar con la suficiente protección y asistencia del Estado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, así lo señala:

*“La protección a la mujer durante el embarazo y la lactancia tiene múltiples fundamentos en nuestro ordenamiento constitucional. En primer lugar, el artículo 43 contiene un deber específico estatal en este sentido cuando señala que la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”. Este enunciado constitucional implica a su vez dos obligaciones: la especial protección estatal de la mujer embarazada y lactante, sin distinción, y un deber prestacional también a cargo del Estado: otorgar un subsidio cuando esté desempleada o desamparada.*

*En el mismo sentido, el Estado colombiano se ha obligado internacionalmente a garantizar los derechos de las mujeres durante el periodo de gestación y lactancia. Existe una obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, se trata de una protección no sólo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres. El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad”<sup>9</sup>.*

No sobra reiterar que el fundamento de un pronunciamiento como este, está ligado a los derechos y bienestar de la madre y también a los del recién nacido. Madre e hijo se entrelazan en una relación simbiótica durante los primeros meses de vida y el Estado debe garantizar las mejores condiciones posibles para que esa relación se desarrolle de modo tal que el niño(a) adquiera todo lo que necesita para su cabal desarrollo físico, mental y socioafectivo.

Se puede afirmar que la licencia de maternidad es un derecho fundamental, cubija a la madre y al hijo y responde a principios superiores del Estado como el respeto de la dignidad humana, la solidaridad social y la familia como núcleo esencial de la sociedad:

Ha dicho la Corte Constitucional:

*“Por tanto, esta prestación no es sólo una manifestación del principio de solidaridad social, sino, también, una consecuencia de la protección consagrada en el artículo 43 de la Constitución de 1991, según la cual la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”.*

*Además de esta protección especial, la licencia de maternidad es el resultado del cumplimiento efectivo de los principios constitucionales de amparo a la familia como institución básica de la sociedad, y los derechos de la madre y del menor a la vida digna y al mínimo vital”<sup>10</sup>.*

Por lo anterior, este proyecto de ley tiene el propósito de ir a la par de la jurisprudencia constitucional, reafirmar esos principios y propiciar condiciones mejores a las hoy existentes, en beneficio de las madres, sus hijos y en suma, de la sociedad colombiana.

### **5. Beneficios de la atención y cuidado a los niños (as)**

La Organización Mundial de la Salud (OMS), recomienda que las madres den pecho de manera exclusiva al menos durante los primeros seis (6) meses, y que continúen alimentando con leche materna durante dos (2) años o más. La leche humana ofrece beneficios óptimos a todos los bebés, incluyendo prematuros y enfermos. La Asociación Americana de Pediatría alienta a los pediatras a promover, proteger y apoyar la lactancia en sus prácticas privadas, en hospitales, escuelas de medicina, comunidades y a nivel nacional.

Así mismo, la Organización Mundial de la Salud, asociaciones de cuidado a la salud y agencias gubernamentales de salud ratifican la evidencia científica que demuestra la clara superioridad de la leche humana, y los peligros asociados a los productos lácteos artificiales<sup>11</sup>.

La lactancia materna es la forma ideal de aportar a los niños pequeños los nutrientes que necesitan para un crecimiento y desarrollo saludables. Prácticamente todas las mujeres pueden amamantar, siempre que dispongan de buena información y del apoyo de su familia y del sistema de atención de salud.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-646 de 2012. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-070 de 2013. M. P.: Alexei Julio Estrada.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-216 de 2010. M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>11</sup> La lactancia materna no tiene precio. No existe sustituto para la leche humana.



La OMS recomienda la lactancia materna exclusiva durante seis meses, la introducción de alimentos apropiados para la edad y seguros a partir de entonces, y el mantenimiento de la lactancia materna hasta los 2 años o más<sup>12</sup>.

Por lo anterior, es necesario crear conciencia en torno a la disponibilidad que tienen las madres en el mundo actual para alimentar (amamantar a sus hijos). Nótese cómo la OMS recomienda la lactancia exclusiva por lo menos hasta los seis (6) meses de edad y sugiere para un óptimo desarrollo del niño(a) hacerlo hasta los 2 años o más.

Pese a las anteriores recomendaciones, en el contexto colombiano encontramos dos circunstancias que dificultan cumplirlas: En primer lugar, una licencia de maternidad de 98 días que ocasiona que en un considerable número de casos las madres opten por interrumpir abruptamente la lactancia materna, y en segundo lugar, el incumplimiento por parte de las empresas y entidades públicas de las previsiones establecidas en el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de:

– Conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad y,

– Establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.

Es decir, en la actualidad y especialmente en las grandes ciudades no tiene sentido conceder dos descansos de treinta (30) minutos para la lactancia materna, sencillamente porque son insuficientes para el desplazamiento al hogar y el retorno al lugar de trabajo y si a eso le sumamos que no es usual que se implementen salas de lactancia en las empresas y entidades, encontramos como desafortunada consecuencia lo que se señaló con anterioridad: las madres optan por desistir abruptamente de la lactancia y los niños (as) terminan siendo amamantados, a lo sumo, los tres (3) primeros meses.

#### a) **Socioafectivos**

Quienes han estudiado en detalle y con rigor científico la lactancia materna y sus beneficios, coinciden en afirmar que amamantar a un bebé no solo lo alimenta y le proporciona defensas para el organismo, sino que también provoca una “acción inmunológica” en el aspecto afectivo.

En este aspecto reside una de las claves de la lactancia materna: el vínculo que se establece entre la madre y el hijo. Desde esta perspectiva, la lactancia formaría parte de un complejo de actitudes maternas que implican una mayor interacción afectiva-comunicacional y lúdica con el niño, a través del contacto piel a piel, mirada, sostén, mi-

mos, presencia, lo que sumado ayuda a fortalecer la relación de amor y enriquecimiento mutuo que se gesta entre los dos.

Estas primeras vivencias afectivas del niño serán los pilares de su vida emocional. El comienzo de la serie de improntas vinculares que se sucederán a lo largo de toda la vida, habitualmente denominado el “eslabón de las cadenas vinculares”. Estas primeras experiencias se dan en la gestación y en la infancia, dejando huellas que se proyectarán con singular fuerza con el correr de los años<sup>13</sup>.

En consecuencia, se puede afirmar que la lactancia no solo tiene un valor nutricional. Para el bebé, el pecho de su madre es afecto, consuelo, seguridad y comunicación entre la madre y el hijo.

Diversos estudios apuntan que la lactancia materna prolongada aporta beneficios psicológicos al niño. De hecho, a pesar de los innumerables prejuicios culturales, no existe ningún estudio que asocie la lactancia materna prolongada con problemas de tipo social, sino todo lo contrario<sup>14</sup>.

Se ha observado relación entre la lactancia materna prolongada y un mejor desarrollo cognitivo, psicomotor y del lenguaje y mayor agudeza visual. Esto es razonable teniendo en cuenta que el desarrollo neuronal y psicomotor del niño continúa más allá de los 2 años de edad. Así, no es de extrañar que la lactancia después de los 2 años beneficie este desarrollo.

La lactancia materna afianza el vínculo afectivo entre madre e hijo, por ello, la continuación de la lactancia estaría reforzando dicho vínculo durante más tiempo, lo cual beneficia al niño en cuanto a su afectividad y seguridad básica.

Además, evitar el destete precoz supone evitar también los problemas que este conlleva. Si el niño no está preparado, finalizar la lactancia puede generarle inseguridad, ansiedad o estrés. La lactancia materna prolongada propicia que sea el propio niño el que abandone el amamantamiento de una manera natural, progresiva, respetando su ritmo de desarrollo y de crecimiento<sup>15</sup>.

Por lo anterior, se puede afirmar que la lactancia prolongada genera beneficios a los niños (as) en su parte afectiva, social y mental. Al contrario, terminarla de manera abrupta no es lo indicado, ni para la salud física ni para el desarrollo cognitivo y socioafectivo del menor.

#### b) **Médicos**

A continuación, se hace una lista con los principales beneficios médicos que trae la lactancia materna:

Sistema inmunológico reforzado y resistencia a las infecciones:

<sup>13</sup> <http://www.hospitalaleman.org.ar/mujeres/la-lactancia-materna-fundamental-para-el-crecimiento-del-nino/>

<sup>14</sup> <http://www.elbebe.com/lactancia-materna/que-beneficios-psicologicos-tiene-lactancia-materna-prolongada>

<sup>15</sup> Ibídem 14.

<sup>12</sup> <http://www.who.int/topics/breastfeeding/es/> Organización Mundial de la Salud (OMS) – Lactancia materna.



- El sistema inmunológico de los bebés no madura completamente antes de los dos años. La leche humana contiene varios agentes que, al ser transferidos a los niños, les ayudan a luchar contra las infecciones. Incluye agentes que actúan contra virus, bacterias y parásitos intestinales.

- La lactancia reduce la incidencia de infecciones respiratorias, infecciones en los oídos, pulmonía, diarrea, e infecciones en el sistema urinario.

- La lactancia ayuda a proteger contra el Síndrome de Muerte Súbita (SIDS).

- La leche humana contiene agentes que aumentan la respuesta inmunológica al polio, tétanos, difteria e influenza.

#### Protección contra enfermedades crónicas:

- La lactancia exclusiva durante un mínimo de cuatro meses reduce el riesgo de la diabetes Tipo I (diabetes mellitus de dependencia a la insulina) en niños con historial de diabetes en la familia.

- La lactancia exclusiva durante un mínimo de cuatro meses reduce la incidencia de asma y eczema.

- Elementos antiinflamatorios en la leche humana reducen la incidencia de enfermedades del intestino como la enfermedad de Crohn y la colitis ulcerativa.

- Los bebés que han sido amamantados tienen una menor probabilidad de desarrollar la enfermedad de Hodgkin o leucemia durante la niñez.

#### Beneficios nutritivos, físicos y mentales:

- La leche humana, perfectamente balanceada y de fácil digestión, constituye la forma ideal de nutrición para los bebés. La leche humana es menos estresante para los riñones inmaduros de los bebés, y contiene lípidos y enzimas que promueven una digestión eficiente y una mejor absorción de los nutrientes.

- La composición de la leche humana cambia durante el transcurso de la toma, del día, y a lo largo del tiempo, para ajustarse a las necesidades del bebé.

- La lactancia reduce el riesgo de obesidad en la infancia. Los bebés que han sido amamantados aumentan menos peso y están más delgados al año de nacidos que aquellos niños alimentados a base de fórmula.

- La leche humana contiene ácidos grasos poliinsaturados de cadena larga importantes para el desarrollo del cerebro.

- Niños en edad escolar que fueron amamantados obtienen mejores resultados en exámenes cognitivos y de medición de IQ, así como en exámenes que miden la agudeza visual.

- La lactancia reduce la incidencia de caries dental y la necesidad de ortodoncia.

A esta lista de beneficios médicos para los bebés hay que sumar beneficios médicos para las madres que amamantan.

#### Beneficios de la lactancia para la madre:

- Las mujeres que amamantan inmediatamente después del parto se benefician de un nivel mayor de oxitocina, la hormona que estimula las contracciones uterinas, disminuyendo así el riesgo de hemorragias en el posparto.

- Las mujeres que amamantan tienen mayor posibilidad de perder el peso que aumentaron durante el embarazo y menor probabilidad de padecer obesidad.

- La lactancia reduce el riesgo de cáncer de ovarios y de mama premenopáusico, de enfermedades del corazón, y de osteoporosis. Mientras más meses haya amamantado durante su vida, mayor será la protección.

- La lactancia exclusiva retrasa el reinicio del ciclo menstrual de 20 a 30 semanas y puede reducir el riesgo de anemia.

Por los anteriores beneficios en la salud del bebé y la madre, se pretende extender la licencia de maternidad, con la finalidad de facilitar la lactancia.

Es importante reiterar lo que se dijo al comienzo de este capítulo, en el sentido que prácticamente toda mujer está en capacidad de lactar, lo que requiere es la información suficiente y un sistema de salud que le provea de las facilidades para hacerlo.

### **6. La Licencia de maternidad**

Este proyecto de ley busca estimular la adecuada atención y cuidado de nuestros recién nacidos, incentivando a los padres con un eventual aumento en la licencia de maternidad.

Por lo anterior, se dedica un capítulo específico para hablar de ella, de su importancia y de su regulación.

**¿Qué es la licencia de maternidad?**, es lo que debemos preguntarnos en este punto del proyecto.

Pues bien, la licencia de maternidad es el reconocimiento de tipo económico que hace el Sistema General de Seguridad Social en Salud a la progenitora del recién nacido, a la madre adoptante del menor de 18 años o al padre adoptante cuando ste carezca de cónyuge o compañera permanente<sup>16</sup>.

**¿Cuánto tiempo tiene la trabajadora por concepto de licencia de maternidad?**

Como se señaló anteriormente, pero aquí se explicará con mayor detalle, la Ley 1468 de 2011 amplió la licencia de 12 a 14 semanas. El artículo 1º de esa Ley, señala lo siguiente:

<sup>16</sup> <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/maternidad.html>

“**Artículo 1°.** El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**Artículo 236. Descanso remunerado en la época del parto.**

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de catorce (14) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso. (...)”.

Respecto de la manera como se deben tomar esas catorce (14) semanas de licencia, la ley dice que 1 o 2 semanas, a elección de la madre, se deben tomar antes del parto (preparto) y 12 o 13 semanas, según sea el caso, con posterioridad al parto (posparto). Excepcionalmente y por razones médicas las catorce (14) semanas pueden resultar con posterioridad al parto.

En términos médicos pero también legales, el tiempo que tiene la trabajadora por concepto de licencia de maternidad, se divide en: (preparto) o descanso prenatal y (posparto) o descanso posnatal

a) Descanso prenatal:

Es el periodo de tiempo del cual debe disponer la madre con anterioridad a la fecha del parto. Esto es apenas obvio, si se tienen en cuenta consideraciones médicas. El derecho al descanso prenatal se justifica y está acorde con la complejidad natural del último periodo de embarazo, en donde es aconsejable que la mujer deje de trabajar y realice actividades mucho más livianas que de costumbre. Es decir, se justifica la protección legal al descanso prenatal.

¿Cómo está regulado el descanso prenatal en la legislación colombiana?

Actualmente el descanso prenatal consta de una (1) o dos (2) semanas, a elección de la madre. Lo que busca la legislación vigente es que por regla general la madre pueda disponer siquiera de una (1) o dos (2) semanas previas al parto, siendo esto lo que se conoce como descanso prenatal.

Es importante señalar que en la ley colombiana vigente nada se dice respecto de un eventual “descanso prenatal suplementario”, para aquellos casos en los cuales por prescripción médica sea necesario que la madre cese sus actividades cotidianas con una anterioridad superior a las dos (2) semanas que le concede la ley. Esto en caso de producirse una enfermedad derivada del embarazo.

Por lo anterior, en este proyecto de ley se regula dicha circunstancia y se genera una especial protección para aquellas madres que por enfermedad derivada del embarazo deban cesar sus actividades laborales con una antelación superior a las dos (2) semanas otorgadas por la ley. Esa protección consiste en el disfrute obligatorio de por lo menos dieciséis (16) semanas posparto. De esa manera se garantiza una estadía mínima de tiempo con el recién nacido, independientemente de la anterioridad con que haya tenido que entrar a licencia.

b) Descanso posnatal

Es el periodo de tiempo del cual debe disponer la madre con posterioridad a la fecha del parto. La justificación de este descanso se encuentra desde luego en la necesidad de que la mujer se recupere del parto, pero también para que pueda compartir tiempo completo con su hijo recién nacido, durante sus primeros meses de vida, período de extrema importancia en la relación afectiva con su bebé, y también en su amamantamiento.

Actualmente en Colombia el descanso posparto consta de doce (12) o trece (13) semanas, a elección de la madre.

Lo que se evidencia desde el punto de vista médico es que las doce (12) o trece (13) semanas posparto son insuficientes para proporcionarle el cuidado y la atención requeridas al bebé, por las razones expuestas en el Capítulo 5 de la exposición de motivos y en especial, por las causas objetivas que impiden cumplir con la recomendación de la OMS: Una licencia de maternidad corta y la inexistencia de lugares adecuados en las empresas y demás lugares de trabajo, para amamantar.

Por lo anterior, algunos países de la región (Chile por ejemplo) contemplan en su legislación opciones interesantes como el *derecho a un permiso posnatal parental* que corresponde al tiempo de descanso inmediatamente posterior al período de reposo o descanso posnatal<sup>17</sup>.

**7. Comparativo con otros países**

En el derecho comparado existen variaciones en cuanto a la regulación jurídica de las licencias de maternidad y paternidad. Se evidencian diferencias entre los países europeos y los latinoamericanos, siendo los primeros, los que ofrecen mayores garantías para los padres y los hijos, toda vez que se conceden licencias más prolongadas.

También es de anotar que en algunos países tanto de Europa como de Suramérica existe la posibilidad de disfrutar de la licencia aun posterior al descanso posparto, recibiendo la madre un porcentaje de su salario.

<sup>17</sup> Ley 20.545. En Chile la legislación laboral contempla seis (6) semanas de descanso prenatal y doce (12) después del parto. Adicionalmente, existe el permiso posnatal parental que tiene dos modalidades: un permiso posnatal completo, cuya duración es de las 12 semanas inmediatamente siguientes al término del descanso posnatal, con derecho a percibir el 100% del correspondiente subsidio, o bien un permiso posnatal parental parcial, en que la madre decide reincorporarse a su trabajo, por la mitad de su jornada, en cuyo caso el descanso tendrá una duración de 18 semanas con derecho a un subsidio equivalente al 50% del subsidio posnatal que percibía. En caso de que la madre trabajadora opte por la segunda alternativa, tendrá derecho a percibir por concepto de remuneraciones, a lo menos, el 50% de los estipendios fijos establecidos en su contrato de trabajo, y las demás remuneraciones de carácter variable a que tenga derecho, como lo son, entre otras, las comisiones.

Veamos a continuación en dos cuadros comparativos, por separado, la situación en algunos países de Europa y en América Latina, particularmente en Suramérica.

### EUROPA<sup>18</sup>

PAÍS	LICENCIA DE MATERNIDAD	LICENCIA DE PATERNIDAD
ALBANIA	1 año	
ALEMANIA	140 días recibiendo el 100% del salario más 1 año recibiendo el 67% del salario (máx. 1.800 euros)	Un año recibiendo el 67% del salario (máx. 1.800 euros)
AUSTRIA	112 días	De 1 a 3 años. Porcentaje de la última nómina por un año o 436 euros al mes por tres años
BÉLGICA	105 días	10 días
BIELORRUSIA	126 días	
BULGARIA	2 años. El primero al 100% del salario. El segundo con el 50%	El padre o el abuelo pueden acogerse a los derechos maternos de la madre
CHIPRE	112 días	
DINAMARCA	1 año a repartir entre los padres. La madre debe coger al menos 126 días y el padre 14 días	Por lo menos 14 días
ESLOVENIA	84 días	11 días
ESPAÑA	112 días	15 días
FINLANDIA	105 días más 158 días a repartir con el padre	18 días más 158 días a repartir con la madre
FRANCIA	112 días	14 días
GRECIA	119 días	
HOLANDA	112 días	2 días
HUNGRÍA	168 días	5 días
IRLANDA	182 días de los cuales 112 se pueden repartir con el padre	112 que se pueden repartir con la madre
ISLANDIA	90 días más 90 días a repartir con el padre	90 días que se pueden repartir con la madre
ITALIA	154 días	91 días
LETONIA	112 días	10 días
LIECHTENSTEIN	56 días	
LITUANIA	2 años. El primero con el 100% del salario. El segundo con el 80%	30 días
LUXEMBURGO	112 días	
MALTA	98 días	2 días
NORUEGA	392 días con el 80% del salario o 322 días con el 100%	70 días
POLONIA	Entre 112 y 126 días	14 días
PORTUGAL	120 días con el 100% del salario o 150 días con el 80% del salario	15 días
REINO UNIDO	273 días	Entre 14 y 28 días
REPÚBLICA CHECA	196 días	
RUMANIA	126 días	126 días
SUECIA	480 días. Los primeros 390 días con el 80% del salario	70 días
SUIZA	112 días	3 días
TURQUÍA	112 días	3 días
UCRANIA	126 días	
RUSIA	140 días	

<sup>18</sup> Tomado de <http://www.bebesymas.com/noticias/permisos-de-maternidad-y-paternidad-en-europa>.

En términos generales se puede decir que los países nórdicos (Finlandia, Islandia, Dinamarca, Suecia y Noruega) son los más aventajados en políticas sociales, con medidas que fomentan la igualdad entre padre y madre y facilitan la conciliación laboral y familiar.

Los permisos de maternidad y paternidad más largos son los de Suecia con 480 días (16 meses), le sigue Noruega con 392 días (56 semanas) con el 80% del salario o 322 días (46 semanas) con el 100% del salario.

En cuanto a igualdad de licencia entre madre y padre, se puede afirmar que por razones obvias, la regla general es que la madre tenga una mayor licencia que el padre.

El único país que tiene exactamente los mismos derechos entre permisos de maternidad y paternidad es Islandia y, curiosamente, Austria ofrece más días libres para la paternidad que para la maternidad.

Un modelo que no es estrictamente igualitario, pero que permite a ambos compartir el permiso es el de Finlandia. La madre tiene derecho a 105 días de permiso y el padre a 18, pero ambos pueden compartir además 158 días desde el nacimiento del hijo<sup>19</sup>.

En cuanto a los países suramericanos tenemos esta situación:

### SURAMÉRICA<sup>20</sup>

PAÍS	LICENCIA DE MATERNIDAD	LICENCIA DE PATERNIDAD
ARGENTINA	90 días. 6 meses por hijo con síndrome de Down	2 días. 5 días para algunos funcionarios públicos 20 días en algunas provincias
BOLIVIA	45 días antes y 45 días del parto, ampliables por enfermedad	
BRASIL	120 días en el sector privado. 180 días en el sector público	5 días
CHILE	18 semanas más un permiso posnatal parental que puede ser de 12 semanas más devengando el 100% de un subsidio o de 18 semanas devengando el 50% del subsidio posnatal	5 días
COLOMBIA	14 semanas	8 días
EL SALVADOR	12 semanas	
ECUADOR	12 semanas	Regla general: 10 días. 15 por adopción, prorrogables en 5 días por nacimiento múltiple, en 8 días por nacimiento prematuro y en 25 días en caso de enfermedad degenerativa o discapacidad severa del niño
PARAGUAY	12 semanas	2 días

<sup>19</sup> *Ibidem* 13.

<sup>20</sup> Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Cuidado infantil y licencias parentales. Unicef 2011.

PAÍS	LICENCIA DE MATERNIDAD	LICENCIA DE PATERNIDAD
PERÚ	Regla general: 90 días. 30 días más en caso de parto múltiple. 30 días por adopción	4 días
URUGUAY	12 semanas en el sector privado 13 semanas en el sector público 6 semanas por adopción	10 días en el sector público 3 días en el sector privado 6 semanas por adopción
VENEZUELA	18 semanas 10 semanas por adopción	Regla general: 14 días 21 días por parto múltiple 28 días por enfermedad del niño o la madre

Fuente: Elaboración sobre la base de las legislaciones laborales de los respectivos países, páginas oficiales de los Ministerios y Parlamentos. Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

### 8. Conclusiones

i) El presente proyecto de ley parte de la necesidad de ampliar la licencia de maternidad por lo menos a dieciocho (18) semanas. Esto con la finalidad de seguir las recomendaciones de la OIT y de la Organización Mundial de la Salud. La OIT en Recomendación número 191 de 2000 señala que los Estados deben procurar una licencia de maternidad de por lo menos 18 semanas y la OMS recomienda que las madres den pecho de manera exclusiva al menos durante los primeros seis (6) meses, y que continúen alimentando con leche materna durante dos (2) años o más.

ii) Teniendo en cuenta lo anterior, es indispensable crear conciencia en todos los estamentos: Gobierno nacional, Congreso de la República, sector privado y sociedad en general respecto de la importancia que tiene el adecuado cuidado los niños (as) durante sus primeros meses de vida, pues estos son determinantes en su desarrollo físico, cognitivo y socioafectivo. La inversión que haga el Estado y la sociedad en los primeros meses de la infancia, se traduce a mediano y largo plazo en importantes retornos sociales y de desarrollo humano. Por eso vale la pena considerar esta iniciativa.

iii) Consecuente con lo anterior, además de ampliar la licencia de maternidad a dieciocho (18) semanas, se propone crear un incentivo que permita extenderla hasta por seis (6) semanas más para completar un total de veinticuatro (24), siempre y cuando el niño(a) evidencie adelanto en su desarrollo físico, motriz y cognitivo. Para acceder a este beneficio los padres deberán contar con certificación expedida por la empresa promotora de salud (EPS), previo concepto favorable del pediatra tratante.

iv) Para lo anterior, el Ministerio de Salud deberá reglamentar en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la ley, el contenido de la certificación y los criterios

médicos a ser tenidos en cuenta por el pediatra tratante a efectos de expedirla.

v) Conscientes del rol que juega el padre en la familia y siendo muy importante en la consolidación del vínculo familiar, el proyecto de ley también propone la ampliación de la licencia de paternidad de ocho (8) a quince (15) días hábiles.

vi) El proyecto de ley también regula una situación especial y es aquella en la que por motivos médicos la madre tiene que dejar su trabajo con una antelación superior a las dos (2) semanas que la ley autoriza para el descanso preparto. En ese evento y con la finalidad de que la madre disponga del tiempo mínimo suficiente para el cuidado del bebé, se establece que en ningún caso, el descanso posparto podrá ser inferior a dieciséis (16) semanas.

De los honorables Congresistas,



TATIANA CABELLO FLÓREZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Centro Democrático

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ  
Senador de la República  
Centro Democrático

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 064 con su correspondiente exposición de motivos. Por la honorable Representante, *Tatiana Cabello Flórez*; honorable Senador, *Iván Duque Márquez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2015

*por medio de la cual se modifica la Ley 1328 de 2009.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Capítulo II

Artículo 1°. Adiciónese un literal nuevo en el artículo 5° de la Ley 1328 de 2009, identificado como literal h., el cual quedará así:

**h)** No ver reducido su puntaje o *score* crediticio por la realización de consultas de su información financiera, crediticia, comercial o de servicios, sean hechas a muto propio o por terceras personas, por ninguna central de información o central de riesgo, ni a que se tenga en cuenta la consulta a la central de riesgo o de información como causal de disminución de su puntaje o *score* crediticio.



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

De los señores Representantes,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Con el presente proyecto se busca velar, asegurar, garantizar y proteger los derechos de los clientes y/o usuarios financieros, quienes son reportados de forma negativa por las Centrales de Información o Centrales de riesgo, no sólo por el incumplimiento de sus obligaciones crediticias o alto endeudamiento, sino también por la ocurrencia de otras situaciones de hecho, como lo es la consulta.

Crear un derecho a favor de los consumidores financieros para evitar las conductas abusivas de parte de las centrales de riesgo y centrales de información es vital para dar aplicación efectiva a los derechos de petición, obtención de información, buen nombre y libre competencia económica.

### 2. ANTECEDENTES

El antecedente más próximo es el Proyecto de ley número 175 de 2013, autoría de este representante, el cual fue archivado en cumplimiento del artículo 161 de la Constitución Política, al no habersele dado los cuatro debates requeridos para convertirse ley de la República.

En su trámite legislativo, la iniciativa contenida en el Proyecto de ley número 175 sufrió algunas modificaciones que son tenidas en cuenta en el texto que se pondrá a consideración del Congreso de la República.

En el año 2012, este representante elevó un derecho de petición ante el Superintendente Financiero de Colombia, en donde se le consultaba si era cierto que las centrales de información o centrales de riesgo estaban bajándole la calificación de los usuarios del sistema financiero por su sola consulta. La contestación de la petición sirvió de sustento al Proyecto de ley 175 de 2013 y será pieza fundamental para exponer los argumentos favorables a esta iniciativa legislativa.

Esta iniciativa legislativa es sustentada, principalmente, por la contestación al derecho de petición<sup>1</sup> solicitado por el suscrito representante al Superintendente Financiero de Colombia, a quien

se le consultó si era cierto que las centrales de información o centrales de riesgo estaban bajándole la calificación de los usuarios del sistema financiero por su sola consulta.

A pesar de que el Superintendente Financiero de Colombia no ejerce la inspección y vigilancia sobre las centrales de riesgo o centrales de información, dio contestación sobre el particular, basado en la información aportada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en los siguientes términos:

1. A la pregunta: ¿Es cierto que, al momento de ser consultado en la central de información financiera CIFIN, genera un descuento al puntaje total conseguido por un usuario a lo largo de su vida crediticia?

El Superintendente Financiero afirma, en efecto, que la consulta al buró de crédito<sup>2</sup> puede afectar el porcentaje obtenido por un titular “...sólo si estas exceden cierto número en un periodo de tiempo determinado, dadas ciertas características del titular.

*Por ejemplo, el score puede resultar afectado si se presenta cinco (5) o más consultas sobre un titular en un periodo inferior o igual a tres (3) meses, especialmente en clientes que han obtenido otros productos en el último semestre o en personas que hayan registrado morosidad reciente...”*

2. A la pregunta ¿De ser cierto, sírvase informarme cuántos puntos se restan a un usuario al momento de realizarse una solicitud de crédito o cualquier otro tipo de actividad que requiera ser consultado en la central de información financiera CIFIN?

Ante esta pregunta, el Superintendente Financiero ratifica que una de las variables utilizadas para bajar la calificación al usuario financiero es la “...Cantidad de consultas previas (última semana, último mes, últimos tres (3) meses)...”.

Continuando con su relato, el Superintendente explica que “...es posible tener casos en que un número significativo de consultas, sumando a un alto endeudamiento reciente, aún con baja morosidad, reduzcan de manera conjunta el score en 100 puntos o más...”.

3. A la pregunta ¿Sírvase informarme de qué manera se clasifican los usuarios dentro de la central de información financiera CIFIN?

El Superintendente Financiero contesta que no existe una única clasificación, sino que, por el contrario, existen diversos escenarios para clasificar al usuario financiero en las centrales de información o centrales de riesgo. Pone de ejemplo la evaluación de riesgo, cuya clasificación “...depende de

<sup>1</sup> Respuesta Derecho de petición: Solicitado al Superintendente Financiero de Colombia doctor Gerardo Hernández Correa, con el radicado número 2012083063-003-000 de fecha 01/10/2012.

<sup>2</sup> Buró de Crédito: Empresa dedicada a integrar y proporcionar información, previo a la concesión de un crédito, cuyo objetivo principal es registrar el historial crediticio de las personas y empresas que hayan obtenido algún tipo de crédito, financiamiento, préstamo o servicio.

los productos que hacen parte de su portafolio (consumo, tarjeta, microcrédito, comercial, vivienda), los sectores en los cuales interactúa (financiero, solidario, comercio y servicios)...

4. A la pregunta ¿De ser así, sírvase informarme cómo es el sistema operativo llevado a cabo por la central de información CIFIN, para el aumento y disminución del puntaje general del usuario según su comportamiento y clasificación?

El Superintendente Financiero responde que el sistema operativo que manejan las centrales de información o de riesgo son múltiples variables que pueden afectar el aumento o disminución del puntaje obtenido por el usuario según su comportamiento y clasificación. Entre otras menciona lo siguiente:

“...Un cliente que abre tres (3) obligaciones en los últimos seis (6) meses, con alta utilización de sus cupos (mayor que el 60%) y **registra cuatro (4) consultas en el último mes**, presenta un puntaje muy inferior a un cliente sin morosidad, que salda 2 obligaciones en los últimos tres (3) meses, realiza una baja utilización de sus cupos (inferior al 10%) y no presenta consultas en los últimos tres (3) meses...” (Negrilla fuera de texto).

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES

#### 3.1. Definiciones

##### a) Central de Riesgos:

La central de riesgos<sup>3</sup> es una entidad especialista en el almacenamiento de datos acerca de las obligaciones de las personas de los riesgos financieros, crediticios, comerciales y de seguros, conteniendo información consolidada y clasificada sobre los deudores de las empresas. Las más conocidas y populares son: Datacrédito y CIFIN. Sin embargo, una central de riesgos no solamente se especializa en registrar situaciones de incumplimiento, sino también en mantener una historia de quien paga oportunamente sus obligaciones.

**Datacrédito** es una de las centrales de riesgo más importantes del país que se encarga de administrar información financiera crediticia, comercial y de servicios, relativa a la forma como las personas y las compañías han cumplido con sus obligaciones de crédito. Datacrédito es una filial de la empresa Computec S.A., sociedad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**CIFIN** es un buró de crédito que pertenece a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

Los datos que almacena proceden de varias fuentes, las que se encuentran todas las instituciones del sector financiero colombiano y un significativo número de entidades que pertenecen a los sectores real, solidario y de servicios.

##### b) Definiciones según lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 1328 de 2009:

“a) Clientes: Es la persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social.

b) Usuario: Es la persona natural o jurídica quien, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada.

c) Cliente potencial: Es la persona natural o jurídica que se encuentra en la fase previa de tratativas preliminares con la entidad vigilada, respecto de los productos o servicios ofrecidos por esta.

d) Consumidor financiero: Es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas.

e) Productos y servicios: Se entiende por productos las operaciones legalmente autorizadas que se instrumentan en un contrato celebrado con el cliente o que tienen origen en la ley.

f) Contratos de adhesión: Son los contratos elaborados unilateralmente por la entidad vigilada y cuyas cláusulas y/o condiciones no pueden ser discutidas libre y previamente por los clientes, limitándose estos a expresar su aceptación o a rechazarlos en su integridad.

g) Queja o reclamo: Es la manifestación de inconformidad expresada por un consumidor financiero respecto de un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por una entidad vigilada y puesta en conocimiento de esta, del defensor del consumidor financiero, de la Superintendencia Financiera de Colombia o de las demás instituciones competentes, según corresponda.

h) Entidades vigiladas: son las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia”.

##### c) Score Crediticio:

El *score* crediticio es un número que representa el manejo de las obligaciones crediticias de una persona y sirve como referencia personal para los acreedores para conocer y evaluar el riesgo crediticio del potencial cliente. Los esquemas de calificación de riesgo “...buscan consolidar información actual e histórica de los titulares, con el fin de establecer perfiles de riesgo que registran determinados comportamientos esperados de pago...”<sup>4</sup>.

Este *score* de crédito está conformado por las siguientes variables:

- Capacidad de pago: Es el porcentaje de los ingresos de una persona que se destina para la obtención de créditos.

- Actividad económica.

- Antigüedad laboral.

<sup>3</sup> Véase en la página web: [http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/Cluster/Noticias/Paginas/centrales\\_080208.aspx](http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/Cluster/Noticias/Paginas/centrales_080208.aspx)

<sup>4</sup> Buró de Crédito CIFIN, *Comentarios al Proyecto de Ley 175/13 C*, 14 de abril de 2015.

- Experiencia.
- Morosidad: Es el retraso en el pago de una deuda debida.
- Consulta: Requerimiento hecho por los consumidores financieros a entidades vigiladas por la Superfinanciera de productos o servicios ofrecidos por estos últimos.

#### d) Riesgo Financiero:

Está relacionado con la solvencia económica de una persona, una empresa o un país. Es la capacidad de pago de una deuda contraída.

Entre los riesgos se puede mencionar, en primer lugar, el crediticio, que es el riesgo a la probabilidad de que el cliente evaluado no pague el crédito. Dentro de esta categoría se pueden mencionar cuatro elementos: i) la capacidad de pago del cliente, se refiere a su capacidad de endeudamiento con el sistema financiero, aspecto importante para definir su solvencia económica; ii) su capacidad moral, consiste en la voluntad de pago del cliente, obtenida analizando sus antecedentes y comportamientos dentro del sistema financiero; iii) la ubicabilidad, referida a la posibilidad de localizar, con certeza, al cliente deudor, tanto en su centro de trabajo como en su domicilio; y, iv) la probabilidad de pago, relacionada con la incertidumbre de cumplir con la obligación crediticia.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Lo expuesto por la Superintendencia Financiera, basándose en información proveniente de la Superintendencia de Industria y Comercio, pone de manifiesto la preocupación de los usuarios del sistema financiero, en los abusos de los que han sido objeto por las centrales de riesgo y/o de información en el manejo de su historial crediticio, que es primordial a la hora de obtener créditos para financiar diferentes productos.

La limitación de las consultas, a menos de cinco (5) en solo tres meses, restringe la efectividad de sus derechos de petición y de obtención de información. La consulta o registro en el sistema no debería ocasionar una disminución de la calificación de los usuarios, porque como lo menciona la Presidente de la CIFIN, “...la consulta individualmente considerada no tiene un impacto relevante respecto de la asignación del score de los titulares...”<sup>5</sup>. Adicionalmente, iría en contra de uno de los principios en los que se basa el régimen de protección de los derechos de los consumidores financieros, como lo es la libre elección.

Es inconcebible que se castigue a un consumidor financiero con la reducción de su *score* crediticio, puesto que perjudica su imagen y reputación, creando barreras al acceso a diferentes productos financieros.

Con el comportamiento desplegado por las centrales de riesgo y centrales de información, se

ve conculcado el derecho a la libre competencia económica, entendido como un “...*derecho individual que entraña facultades y obligaciones (...)* promueve de la mejor manera los intereses de los consumidores y el funcionamiento eficiente de los mercados...”<sup>6</sup>.

Esas facultades y obligaciones están en cabeza de quienes desempeñan una función económica, como en este caso son las centrales de riesgo y centrales de información. Facultades para desempeñar la actividad económica que a bien consideren rentable, y obligaciones para someter su actuar al ordenamiento jurídico y al marco constitucional de los derechos individuales de las personas y colectivos de la población. Por lo tanto, las facultades que se les otorgan a los operadores económicos no son absolutas, sino que cuentan con ciertos límites como el respeto de los derechos y de los intereses de los consumidores.

La imposición de barreras sin fundamentación legal, como lo hacen las centrales de riesgo y centrales de información con las conductas descritas tantas veces en esta ponencia, pone de manifiesto la grave afectación de las libres decisiones de los consumidores o usuarios financieros para acceder al mercado para fines diversos. Esto implica que el consumidor financiero se sentirá coartado para analizar las mejores condiciones de financiamiento que existan en el mercado, y, por consiguiente, tenga que adquirir bienes o servicios, en muchos casos, más costosos a los que podría obtener si se le permitiera indagar en varios establecimientos financieros.

Esta iniciativa de ley promueve adicionar un derecho en la Ley 1328 de 2009, *por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado valores y otras disposiciones*, para erradicar esta actuación abusiva y arbitraria.

El usuario financiero en ningún momento está quebrantando una obligación crediticia, ni tampoco está haciendo uso de su cupo de endeudamiento, por lo que la conducta de las centrales de información y centrales de riesgo se considera injustificable e indigna.

Al consultar o solicitar información en los establecimientos financieros y/o de comercio, ya lo haga directamente el usuario o un tercero, el sistema deja registrada su identificación. Esta sola circunstancia, según lo expuesto por el Superintendente Financiero, puede afectar al usuario, respecto a su historial crediticio.

Para retratar el descontento y la preocupación de los consumidores financieros, traigo a colación algunos ejemplos:

- Cuando un usuario financiero no está enterado de que las consultas o registros en las centrales de riesgo bajan la calificación del porcentaje de su vida crediticia. En este evento, el usuario

<sup>5</sup> Ibid. Pág 5.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

incauto decide ir al mercado en busca de las mejores tasas de interés, plazos de pago y precios de productos. El establecimiento financiero o de comercio exige al usuario la entrega de cierta información personal, como lo es su identificación. Dicha información es ingresada en el sistema de los establecimientos. Supongamos que el usuario quiere realizar un crédito hipotecario, para lo cual visita tres (3) establecimientos financieros, en donde deja el estudio de crédito. Ahora bien, en ese mismo mes quiere renovar sus muebles, razón por la cual realiza la misma operación, ya no en un establecimiento financiero, sino en uno de comercio. Imaginemos que visita dos (2), dejando registro para el estudio del crédito. El usuario, en un mes, ha dejado cinco (5) veces el registro de su información personal en los sistemas de información de los establecimientos a los que ha acudido, quienes a su vez, consultan el sistema de las Centrales de Información o Centrales de Riesgo, para verificar el historial crediticio del usuario, así como el número de productos que este ha adquirido. Este comportamiento realizado habitualmente por los ciudadanos, y sin infringir ninguna obligación, está afectando, sin conocimiento previo, su imagen e historial de vida crediticia.

- Cuando el usuario financiero está informado que las consultas en las centrales de riesgo baja la calificación del porcentaje. En este caso el usuario financiero tiene restringido el acceso al mercado, para evitar las consecuencias planteadas en el caso anterior. Cuando decide solicitar un préstamo o crédito, se dirigirá a uno o pocos establecimientos de financieros y/o de comercio.

- Cuando el usuario financiero hace la consulta directa en el sistema de las centrales de información o centrales de riesgo. Esta modalidad también implica reducción de su calificación, cuando se presentan las circunstancias descritas por el Superintendente Financiero en la respuesta al derecho de petición.

Para terminar, fundamento la presente iniciativa por cuanto el objeto y ámbito de la Ley 1328 de 2009 es establecer los principios y reglas que protegen a los consumidores financieros en sus relaciones con las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Considero

oportuno incluir un literal nuevo al artículo 5° de la Ley 1328, que trata de los derechos de los consumidores financieros.

Los usuarios del sistema financiero deben tener el derecho a que ninguna Central de Información o Central de Riesgos reduzca su calificación por algo distinto a un incumplimiento en sus obligaciones crediticias y menos estar reportado, solamente por este hecho o por la consulta y/u obtención de información crediticia.

De los señores Representantes,



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 066 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Alejandro Chacón Camargo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 592 - Jueves, 13 de agosto de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA		Págs.
Proyecto de ley orgánica número 065 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal “Desafíos del Futuro y se dictan otras disposiciones”	1	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 064 de 2015 Cámara, por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones	9	
Proyecto de ley número 066 de 2015, por medio de la cual se modifica la Ley 1328 de 2009	20	