



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 613

Bogotá, D. C., viernes, 12 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.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

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se crea el Ministerio de la Mujer  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 087 de 2016,**  
*por la cual se crea el Ministerio de la Mujer y se dictan  
otras disposiciones.*

Cordial saludo:

En mi condición de congresista, me dispongo a radicar ante la Secretaría de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, por la cual se crea el Ministerio de la Mujer, que tiene por objeto crear un organismo rector de la gestión que bajo una perspectiva de derechos busque la construcción de una Colombia libre de toda forma de discriminación y desigualdad de género, con equidad, forjando la materialización de los derechos de las mujeres como una realidad.

Cordialmente,

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

Para Expediente Trámite  
Alfonso González Rizo  
Alejandro Torres Charón  
Patricia Popovich  
Sandra Cortés  
Jorge Humberto Mantilla Serrano  
César Borrero

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se crea el Ministerio de la Mujer  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación del Ministerio de la Mujer.*  
Créase el Ministerio de la Mujer como organismo rector de la gestión que bajo una perspectiva de derechos busque la construcción de una Colombia libre de toda forma de discriminación y desigualdad de género, con equidad, forjando la materialización de los derechos de las mujeres como una realidad, implementando acciones afirmativas que contribuyan a una igualdad efectiva, que favorezcan el acceso a servicios y recursos orientados a incrementar el nivel de vida de las mujeres, en todas las esferas y como sujetos de derechos: en salud, educación, participación ciudadana, ejercicio de derechos, protección contra la violencia, economía, propiedad de la tierra y producción, lo cual de manera estratégica se dirija a mejorar las oportunidades para las mujeres y a generar capacidades, empoderamiento y ejercicio pleno de la ciudadanía.

Teniendo como una prioridad desarrollar estrategias para derribar las barreras tanto estructurales e ideológi-

cas, para dar paso a la construcción de un Estado que garantice el ejercicio de los derechos de todas las mujeres colombianas, en concordancia y en cumplimiento de la Constitución Política, la ley, los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos en la materia, ratificados por Colombia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política nacional.

Artículo 3°. *Funciones.* Las funciones del Ministerio de la Mujer serán las siguientes:

a) Diseñar y Formular la Política Nacional y todas las Políticas Públicas en general, de Mujer y Equidad de Géneros, que deban incidir en el nivel nacional, territorial y local;

b) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia de Mujer y equidad de géneros;

c) Ejecutar programas sobre el posconflicto enfocados a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres y la equidad de género;

d) Implementar acciones que contribuyan a una igualdad efectiva, que favorezcan el acceso a servicios y recursos orientados a incrementar el nivel de vida de las mujeres, en todas las esferas y como sujetos de derechos: en salud, educación, participación ciudadana, ejercicio de derechos, protección contra la violencia, economía, propiedad de la tierra y producción;

e) Preparar, con asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia de mujer y equidad de géneros sea necesario incorporar a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso;

f) Emitir las regulaciones nacionales que resulten necesarias de implementar en la materia objeto de la presente ley, así como asesorar y acompañar las acciones de otros ministerios que resulten necesarias en la materia;

g) Definir la ejecución de programas y proyectos que la nación o esta en asocio con otras entidades públicas deba adelantar en la materia;

h) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos jurídicos necesarios para el cumplimiento del objetivo de las políticas en la materia;

i) Implementar un programa integral de política pública de Mujer Rural encaminado a la superación de las dificultades, especialmente en los sectores urbanos y rurales;

j) Acompañar y asesorar en la radicación de proyectos de ley a consideración del Congreso de la República relacionados con los temas de la mujer y la equidad de géneros;

k) Tramitar y ejecutar proyectos con las entidades del orden nacional, territorial y local, para realizar apoyo y seguimiento según su tema en relación con el Ministerio de la Mujer;

l) Presentar informes al sistema conformado en esta ley para generar un organigrama y guía en el desarrollo de cada programa, plan o proyecto que esté encabezado por el Ministerio de la Mujer en busca de los derechos

humanos y fundamentales e internacionales en la equidad de género;

m) Realizar el consenso de la percepción de género en los niveles de la Administración Pública;

n) Crear estrategias y asociaciones con órganos o entidades internacionales, las ONG, las universidades, el sector privado y centros de investigación para apoyar y fortalecer la investigación y el estudio de temas relacionados con la mujer;

o) Proporcionar mecanismos de participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus Derechos Humanos, en condiciones de igualdad y paridad de oportunidades y de trato tanto a nivel personal, laboral y social;

p) Reforzar las organizaciones de los movimientos sociales de las mujeres y la implementación de mecanismos de control ciudadano para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Mujer y Equidad de Géneros;

q) Brindar soporte en la normatividad dirigida a implementar la equidad para las mujeres, las niñas, los jóvenes, las mujeres en situación de discapacidad, las mujeres adultas mayores, las mujeres con diferente orientación sexual o identidad de género, en situación de pobreza o pobreza extrema, desplazamiento forzado, discriminadas o vulneradas por cualquier forma de violencia de género;

r) Coordinar con los Ministerios de Educación y Cultura la creación de programas educativos para las niñas, los niños y jóvenes para que tengan claridad de la diversidad, la tolerancia y el respeto de las diferencias en los temas relacionados con equidad y paridad y la no violencia en contra de las mujeres;

s) Solicitar a los medios de comunicación publicar los programas, proyectos, planes y campañas de sensibilización en los temas relevantes a desarrollar el Ministerio de la Mujer con enfoque a la equidad de género.

Artículo 4°. *Principios.* El Ministerio de la Mujer en desarrollo de su misión institucional se guiará por los siguientes principios:

- a) Equidad;
- b) Igualdad;
- c) Paridad;
- d) Participación;
- e) Diversidad de género;
- f) No violencia;
- g) No discriminación;
- h) Transparencia;
- i) Eficiencia.

Artículo 5°. *Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género.* Para asegurar la transversalidad, integralidad y cumplimiento de las Políticas Públicas desarrolladas en materia de Equidad de Géneros, a partir de la vigencia de la presente ley se crea el Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género, conformado por el conjunto de normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios y las acciones por desarrollar de conformidad a lo establecido en la presente ley; para tal fin se contará con la representación

de cada miembro de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional, los miembros de movimientos de Mujeres del país, de carácter internacional y otras que disponga y considere el Ministerio de la Mujer.

Parágrafo. Los(as) miembros y delegados(as) serán elegidos(as) por convocatoria efectuada por el Ministerio de la Mujer.

Artículo 6°. *Funciones del Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género.* El Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género (SNEPG), en desarrollo de su misión institucional, tendrá las siguientes funciones:

a) Asesorar al Gobierno nacional en la definición, adopción, postulación y promoción de las políticas públicas de Mujer y Equidad de Género, relacionada con la participación, representación política, empoderamiento económico y social, salud y la salud sexual y reproductiva, educación, cultura, recreación, seguridad, la violencia y el posconflicto;

b) Emitir conceptos relacionados con su misión institucional y de las competencias y funciones establecidas en la presente ley;

c) Crear un Fondo para la Promoción de la Equidad y Paridad de Género, con destino a la financiación de planes, programas y proyectos por ejecutarse en todo el territorio nacional, cuyos recursos serán establecidos en el presupuesto nacional de cada anualidad;

d) Efectuar la adecuación institucional de su conformación político-administrativa y darse su reglamentación interna;

e) Las demás que el Ministerio de la Mujer considere necesarias para los objetivos de la presente ley.

Artículo 7°. *Director del Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género.* La dirección del Sistema Nacional de Equidad y Paridad de Género será ejercida por el (la) Ministro(a) de la Mujer y la Equidad de Género, cuyas funciones serán las siguientes:

a) Actuar como Director(a) en las reuniones del Sistema y de sus comisiones de trabajo y suscribir las respectivas actas;

b) Convocar a las sesiones del Sistema conforme al reglamento y a las instrucciones impartidas por el (la) Ministro(a);

c) Presentar al sistema los informes, estudios y documentos que deban ser examinados, y

d) Las demás que el Sistema le asigne en el reglamento.

Artículo 8°. *Unidad especial para la atención y el manejo del posconflicto.* Su objetivo según la presente ley será reconocer a las mujeres como protagonistas en el manejo del posconflicto que se desarrollará en caso de la firma del acuerdo para una paz estable y duradera.

Artículo 9°. *Funciones de la Unidad Especial para la Atención y el Manejo del Posconflicto.* Esta Unidad Especial para la Atención y el Manejo del Posconflicto tendrá dentro de sus políticas públicas las siguientes funciones:

a) Garantizar el aporte de las mujeres como constructoras de paz en el manejo y adaptación de los reintegrados a las fuerzas vivas del país desde lo psicológico, político, social, cultural, laboral y territorial;

b) Implementar un periodo de transición eficaz, inmediato y duradero en la situación de desplazamiento forzado interno, víctimas de crímenes de Estado, exiliadas políticas o sociales, detenidas y condenadas políticas y sociales, pertenecientes a minorías étnicas, participación abierta en el tema electoral, y formación, capacitación y adopción para enfrentar nuevos campos laborales;

c) Elaborar una ruta de manejo de políticas públicas especiales y concretas para el desarrollo de programas, planes y acciones encaminadas a la readaptación psicológica, política, social, cultural, laboral y territorial de los reintegrados y reintegradas del país;

d) Tener un grupo especializado para el estudio que determine la generación de mecanismos que garanticen la reinserción del tema mujer como eje del núcleo familiar en los aspectos de participación en equidad, igualdad y paridad.

Artículo 10. *Estructura del Ministerio de la Mujer.* La estructura del Ministerio de la Mujer será conformada por

a) Despacho Ministro(a);

b) Despacho Viceministro(a);

c) Oficina de No a la Violencia y Discriminación contra la Mujer;

d) Oficina para el Posconflicto;

e) Oficina de Planeación;

f) Oficina Jurídica;

g) Oficina Administrativa y Financiera; y

h) Las demás que el Gobierno nacional considere para el debido cumplimiento misional del Ministerio de la Mujer.

Artículo 11. *De las entidades adscritas y organismos consultivos.* A partir de la vigencia de la presente ley, serán entidades adscritas *organismos consultivos del* al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Géneros las siguientes:

a) La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer;

b) El Observatorio para la Equidad de Género de América Latina y el Caribe;

c) Organización de las Naciones Unidas de Mujeres (Onumujeres).

Artículo transitorio. El Gobierno nacional contará con un plazo no mayor a seis (6) meses para reglamentar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción.

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA

Representante a la Cámara

Departamento de Boyacá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“La ley debe ser la expresión de la Voluntad General: Todas las ciudadanas y ciudadanos deben contribuir, personalmente o por medio de sus representantes a su formación; debe ser la misma para todos; siendo todas las ciudadanas y ciudadanos iguales ante sus ojos, deben ser igualmente admisibles en todas las dignidades, lugares y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que las de sus virtudes y su talento”.

Olympe de Gouges, Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1791).

La iniciativa que pongo a consideración del Congreso de la República tiene por objeto crear disposiciones para la programación e implementación de mecanismos que garanticen la equidad y paridad de género, con el fin de garantizar la igualdad y demás derechos fundamentales en favor de la protección, ya que desde que inicié mi labor sociopolítica he luchado por los derechos de las mujeres con algunos de mis sellos como son “*Mariposas de la Libertad*” y “*Travesías Blancas*”, siendo incluidas para velar por el valor y el respeto hacia la equidad de género; uno de los actos representativos que realicé fue el “*Pacto por la mujer*” el día 25 de noviembre de 2015, comprometiendo a los departamentos a unirse a la *no violencia contra la mujer*, ya que somos las principales responsables del núcleo familiar y al mismo tiempo luchadoras por nuestro crecimiento profesional y social.

Es necesario asegurar la presencia de las mujeres en los poderes públicos en Colombia, reconstruir el concepto de democracia con perspectivas de Derechos, buscando que Colombia sea una sociedad libre de toda forma de discriminación y desigualdad contra la mujer, buscando superar la pobreza, ejecutando acciones positivas que contribuyan a la efectividad de los derechos. Las mujeres están insuficientemente representadas porque aún existen barreras de carácter estructural e ideológicas, siendo imperante ofrecer a las colombianas acceso a servicios y recursos buscando mejorar su nivel de vida en aspectos como salud, educación, participación ciudadana, ejercicio de derechos, protección contra la violencia, economía, propiedad de la tierra y producción; así lograrán mejorar las oportunidades y alcanzar a empoderarse de su condición como sujetos de derechos.

El decálogo de derechos no tiene sentido si no se establecen mecanismos que garanticen su efectividad; por eso la creación del Ministerio de la Mujer, siendo la hora de priorizar la igualdad entre hombres y mujeres en la agenda estatal, política y social, comprometer al Gobierno y lograr una mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas de mujer y como forma para operar una reforma legislativa y jurídica que favorezca la convivencia en igualdad, porque Colombia debe destacar el impacto e influencia de documentos como la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1979, que cuenta con 170 Estados-partes (CEDAW). Esta convención es el resultado de la reivindicación del Movimiento de Mujeres a partir de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en México en 1975. Es importante subrayar que más tarde, en 1999, se procedió a la aprobación de un Protocolo Facultativo que atribuye a los ciudadanos o grupos no gubernamentales de los países ratificantes del mismo la facultad de denuncia directa ante

el Comité de la CEDAW, siendo también de resaltar documentos como la Cepal - Serie Seminarios y Conferencias número 47 23 Declaración de Derechos Humanos de Viena, de 1993; la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, en la que 184 Estados reconocen los derechos reproductivos como derechos humanos, y en 1995 las Conferencias Internacionales de Copenhague y Pequín que reafirman esta concepción. Asimismo, La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará de 1994 y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (fuente: Foro “Reformas Constitucionales y Equidad de Género”, realizado en Santa Cruz, Bolivia, los días 21, 22 y 23 de febrero del 2005, fue organizado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal.

Actualmente, Colombia ha avanzado, pero tiene grandes limitaciones, sobre todo en el campo laboral y otros sectores; esto impide el crecimiento y desarrollo personal y social, razón por la cual es necesario este Ministerio de la Mujer, ya que crea mecanismos de equidad y paridad como también oportunidades de valor ético y político para lograr que las personas sean tratadas igualitariamente y esto se dará con la construcción de programas favoreciendo a quienes se encuentran en condición de vulneración para que la competitividad sea encaminada al derecho de la igualdad y respeto. En el siglo xx ha sido la incursión de la mujer en la vida pública, y sigue pendiente de su consolidación, ya que en el siglo xix los actores de la historia era el género masculino, y las condiciones de ser madre, cónyuge y ama de casa eran exclusivamente para la mujer.

El conflicto armado en nuestro país ha marcado la vida de los colombianos y colombianas, generaciones enteras que desconocen qué es despertar en un país en paz; los cincuenta años de guerra han moldeado el país; desde el diseño de las instituciones hasta el gasto de los recursos públicos han sido penetrados, siendo un factor determinante para la toma de decisiones. Como resultado, ha crecido una sociedad alrededor del dolor, la muerte y la violencia que ha perdido años de desarrollo al haber enfocado sus esfuerzos en ponerle fin al conflicto; es por ello que el espíritu de la creación del ministerio es garantizar la participación de la mujer en equidad, igualdad y paridad y para el momento histórico particular que actualmente se encuentra Colombia, ya que la firma del acuerdo de paz tras la referendación de la misma dará a sometimiento la obligación que tiene el Estado de garantizar el periodo transicional en el posconflicto donde la mujer será la protagonista encargada de hacer efectiva la construcción de una paz perdurable y duradera como eje y núcleo fundamental de la familia, por lo cual esta Unidad Especial para la Atención y el Manejo del Posconflicto será la prioridad para tener políticas en la adopción de mecanismos de justicia transicional y se encargará de garantizar el aporte de las mujeres como constructoras de paz en el manejo y adaptación de los reinsertados y reinsertadas a las fuerzas vivas del país desde lo psicológico, político, social, cultural, laboral, territorial y así garantizar un periodo de transición eficaz, inmediato y duradero.

### Fundamento constitucional

El Preámbulo: El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la uni-

dad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente...

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

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

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

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

*Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
- 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
- 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
- 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

*Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.*

*Artículo 42. Desarrollado parcialmente por la Ley 25 de 1992. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurí-*

*dicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.*

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

*Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo se rigen por la ley civil.*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.*

*Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.*

*También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.*

*La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*

*Desarrollado por la Ley 294 de 1996*

*Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

*Artículo 70. Reglamentado por la Ley 1675 de 2013. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

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

#### **Fundamento legal**

*Evolución jurídica en Colombia relacionada con los derechos de la mujer en el siglo xx:* El avance de la normatividad en favor de la mujer ha venido evolucionando constantemente; se ha hecho justicia a la inequidad, ya que se consideraba a la mujer como un ser sin alma, no éramos vistas como seres humanos sino como animales.

En Colombia, en el año 1954 se nos da a las mujeres los derechos civiles y políticos, lo cual ha sido lento, pero eficazmente en el ordenamiento jurídico que da igualdad de oportunidades al hombre y a la mujer, lo cual ha sucedido así:

– *Ley 28 de 1932, por medio de esta ley se reconocen los derechos civiles de la mujer en Colombia. Ley más conocida como la “emancipación económica de la mujer”, se establece que, durante el matrimonio, cada uno de los cónyuges tiene libre administración y disposición de los bienes adquiridos en vigencia del matrimonio, o que hubieran aportado a él. La mujer casada, mayor de edad, como tal, puede comparecer libremente en juicio, y para la administración y disposición de sus bienes no necesita autorización marital ni licencia del Juez, ni tampoco el marido será su representante legal.*

– *Ley 12 de 1933, por la cual se aprueban las Convenciones Interamericanas sobre Concesión de los Derechos Civiles y de los Derechos Políticos a la Mujer.*

– *Acto Legislativo número 1 de 1936. Permitió que la mujer pudiera ser elegida en los Consejos Municipales, en los cuales podría prestar servicios a la comunidad, además se le concedió a la mujer campesina un lugar en la educación para formarlas como maestras. Adicionalmente, se acordó que las mujeres que se casaran con extranjeros tendrían derecho a conservar su nacionalidad colombiana.*

– *Ley 8ª de 1959. Por la cual se aprueban las Convenciones Interamericanas sobre Concesión de los Derechos Civiles y de los Derechos Políticos de la Mujer.*

– *Ley 54 de 1962. Colombia ratifica el Convenio 100 de la OIT de 1951 referido a la igualdad en la remuneración, tanto para hombres como para mujeres por un trabajo de igual valor.*

– *Ley 22 de 1967. Colombia ratifica el Convenio 111 de 1958 sobre la igualdad de oportunidades, trato y no discriminación.*

– *Decreto número 2820 de 1974. Por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones.*

– *Ley 51 de 1981. Se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980.*

– *Constitución Política de Colombia 1991. Enlistamos a continuación los artículos que hacen relación explícita al reconocimiento y protección de los derechos de la mujer, desde un enfoque de equidad de género, sin prejuicio, sin prejuicio de que el conjunto del marco constitucional rige para todos los colombianos y colombianas; estos son los artículos 13, 42, 43 y 53.*

– *Ley 25 de 1992. Por la cual se desarrollan 9, 10, 11 y 13 del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia.*

– *Ley 82 de 1993. Mediante la cual se dictan normas de protección para las mujeres y hombres cabeza de familia.*

– *Ley 248 de 1995. Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres, estableciendo los mecanismos judiciales y administrativos para el resarcimiento y reparación del daño. Considera como violencia contra las mujeres la discriminación y la educación con estereotipos de comportamiento y las prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.*

– *Ley 294 de 1996. Dicta normas para prevenir remediar, y sancionar la violencia intrafamiliar penalizando la violencia sexual entre cónyuges y compañeras(os) permanentes y dignidad sexual de la mujer.*

– *Ley 509 de 1999. Dispone medidas de protección frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones, en materia de cobertura y subsidios. Modificada por las leyes 1023 de 2006 y 1187 de 2008.*

– *Ley 575 de 2000. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996, tiene en cuenta a las trabajadoras sexuales.*

– *Ley 581 de 2000. La llamada ley de cuotas reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público. Esta ley define los porcentajes de participación de la mujer 30% mujer equidad vs inclusión.*

– *Ley 679 de 2001. Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.*

– *Ley 731 de 2002. Establece acciones para mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales y su afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, además de su inclusión en los procesos de formación y de participación social, económica y política.*

– Ley 750 de 2002. Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.

– Ley 755 de 2002. Concede licencias de paternidad en beneficio del padre del menor, para que este le brinde cuidado y protección, aunque no sea el cónyuge o compañero permanente de la madre.

– Ley 800 de 2003. Aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que completa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, siendo tomadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 15 del mes de noviembre del año 2000.

– Ley 823 de 2003. Establece el marco institucional para la orientación de políticas que garanticen la equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres. Donde se da la aplicación del principio a trabajo equivalente, igual remuneración, su incorporación al sector de la construcción, la vigilancia y el control sobre la afiliación, y el implemento de acciones que garanticen sus derechos sexuales, reproductivos y de salud mental y su permanencia en el sistema educativo en Colombia.

– Ley 909 de 2004. Protección a la maternidad: que regula el empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública que establece medidas.

– Ley 1009 de 2006. Por la cual se crea con carácter permanente el observatorio de Asuntos de Género.

– Ley 1023 de 2006. Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

– Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; además, se reforma el Código de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996.

– Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

– Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización, funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Esta ley ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargo de elección popular.

– Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 a 118. En esta ley se establece el Decreto número 4635 de 2011, sobre comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras; el Decreto número 4634 de 2011, sobre el pueblo gitano (ROM), y el Decreto número 4633 de 2011, sobre pueblos y comunidades indígenas.

– Ley 1496 de 2011. Por la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres; se establecen mecanismos para radicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

– Ley 542 de 2012. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; se reforman los códigos Penal y de Procedimiento Penal.

– Ley 1639 de 2013. Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

– Decreto número 1930 de 2013. Por el cual se adopta la política pública nacional de equidad de género y se crea una comisión intersectorial para su implementación.

#### **Fundamento jurídico internacional**

– Convenio de Ginebra de 1929

– Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Ley 35 de 1986.

– Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, y su Protocolo Facultativo, Ley 51 de 1981.

– Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado en 1974.

– Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en 1993.

– Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Pará, Ley 248 de 1995.

– Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, Ley 742 de 2002.

– Resoluciones números 1325 de 2000 y 1820 de 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, alusivas al derecho de participación de las mujeres en la solución de los conflictos armados internos y al reconocimiento de la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad.

– Convenio número 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Ley 21 de 1991.

– Convenio número 183 de 2000 de la OIT, sobre Protección a la Maternidad.

#### **Referencias bibliográficas**

– Constitución Política de Colombia 1991.

– Jurisprudencia vinculante como norma jurídica.

– Ordenamiento legal Internacional.

– Consulta en la página web.



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 087 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representante *Sandra Ortiz Nova*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2016**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud. Igualmente, crear un Sistema de Pagos por Desempeño que condicione los resultados económicos de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a la calidad de los procedimientos y tratamientos recibidos por los pacientes.

Artículo 2°. *Conductas sancionables.* La Superintendencia Nacional de Salud impondrá las sanciones de las que trata la presente ley ante el desempeño deficiente de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en aspectos de: (i) acceso a servicios de salud; (ii) información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, (iii) experiencia del servicio de salud.

Para efectos de lo establecido en la presente ley, anualmente se establecerá el desempeño deficiente de una EPS en alguno de los indicadores, si el resultado de esta se encuentra por encima en un setenta y cinco por ciento (75%) del promedio nacional. En cualquier caso, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá, para cada indicador, establecer un valor mínimo a cumplir por las Entidades Promotoras de Salud.

A continuación se señalan el conjunto de indicadores a considerar:

1. Facilidad para el acceso a los servicios de salud que se requieren y experiencia del paciente:

a) Porcentaje de personas que obtuvo la cita de medicina general antes de tres (3) días;

b) Porcentaje de personas que obtuvo la cita de medicina especializada antes de treinta (30) días;

c) Número de quejas en Supersalud por oportunidad en la prestación de servicios del Plan Obligatorio de Salud por cada 10.000 afiliados;

d) Número de quejas presentadas por no realizar la atención inicial de urgencias;

e) Número de tutelas por no prestación de servicios del Plan Obligatorio de Salud por cada 10.000 afiliados;

f) Número de negaciones por período de mora por cada 10.000 afiliados;

g) Número de quejas por la negación del pago de incapacidades por falta de oportunidad en el pago de aportes por 10.000 afiliados;

h) Número de quejas por demora en la autorización de servicios por falta de pago de cuotas moderadoras por cada 10.000 afiliados;

i) Número de quejas presentadas por poner en riesgo la vida de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad;

j) Número de negaciones porque el médico que ordena no pertenece a la EPS por 10.000 afiliados;

k) Número de tutelas porque se niegan a autorizar oportunamente servicios de salud cuando se requiere que la persona se desplace a vivir en un lugar distinto a aquel en el que reside por 10.000 afiliados;

l) Número de quejas por cobro de copagos en enfermedades de alto costo por cada 10.000 afiliados.

2. Información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud.

a) Porcentaje de personas a quienes su EPS no le ha entregado información sobre sus derechos y deberes - Carta de Deberes y Derechos;

b) Porcentaje de personas a quienes su EPS no le ha entregado información sobre el desempeño de la misma;

c) Número de tutelas por negaciones a afiliarse a personas a pesar de que estas ya hayan cumplido el tiempo para trasladarse, por el hecho de que dentro de su grupo familiar existe una persona (su hijo, un niño) que padece una enfermedad catastrófica por cada 10.000 afiliados.

Parágrafo 1°. En cualquier caso, los resultados de cada indicador estarán sujetos a la disponibilidad de servicios de salud a nivel nacional y tomará en consideración aspectos de la prestación de los servicios que sean externos a las Empresas Promotoras de Salud (EPS).

Artículo 3°. *Causales susceptibles de sanciones.* Adiciónese un nuevo numeral al artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.

**Artículo 130. Conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.** La Superintendencia Nacional de Salud impondrá multas en las cuantías señaladas en la presente ley o revocará la licencia de funcionamiento, si a ello hubiere lugar, a las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de su vigilancia, así como a título personal a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quien haga sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado de las entidades vigiladas por dicha Superintendencia, cuando violen las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre otras, por incurrir en las siguientes conductas:

130.1 Violar la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.



130.2 Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.

130.3 Impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias.

130.4 Poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional.

130.5 No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos.

130.6 Impedir o atentar en cualquier forma contra el derecho a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

130.7 Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad (sic) Social en Salud.

130.8 Incumplir con las normas de afiliación por parte de los empleadores, contratistas, entidades que realizan afiliaciones colectivas o trabajadores independientes.

130.9 Incumplir la Ley 972 de 2005.

130.10 Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

130.11 Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o falsos.

130.12 No reportar oportunamente la información que se le solicite por parte del Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, por o por la Comisión de Regulación en Salud o quien haga sus veces.

130.13 Obstruir las investigaciones e incumplir las obligaciones de información.

130.14 Incumplir con el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**130.15. Presentar un desempeño deficiente en los indicadores de acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, experiencia del servicio de salud.**

**Para efectos de lo establecido en la presente ley, anualmente se establecerá el desempeño deficiente de una EPS en alguno de los indicadores, si el resultado de ésta se encuentra por encima en un setenta y cinco por ciento (75%) del promedio nacional. En cualquier caso, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá, para cada indicador, establecer un valor mínimo a cumplir por las Entidades Promotoras de Salud.**

Artículo 4°. *Sanciones.* Las sanciones correspondientes al desempeño deficiente en los indicadores de acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, experiencia del servicio de salud, se regirán de conformidad con los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011.

Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia de Salud en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar un acompañamiento a las Entidades Promotoras de Salud para la mejora en los indicadores previstos en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En el caso del indicador de negación de los servicios de urgencias, se le aplicará a la Entidad Promotora de Salud (EPS) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011.

Parágrafo 2°. En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a la Entidad Promotora de Salud (EPS) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011.

Artículo 5°. *Sistema de pagos por desempeño.* Se establecerá un Sistema de Pagos por Desempeño, de tal forma que condiciona los resultados económicos de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) a la calidad de los servicios prestados y desempeño en sus actividades. Este sistema se organizará a partir del Índice de Desempeño Global (IDG).

El Ministerio de Salud incrementará o disminuirá el valor de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC) asignado a cada EPS de acuerdo con los resultados obtenidos en el IDG.

En el caso de la disminución de la UPC por concepto de desempeño deficiente en el IDG, se podrá únicamente afectar negativamente el rubro de la UPC destinado a gastos administrativos. En lo respectivo a incrementos en el valor de la UPC por concepto de desempeño favorable en el IDG, se podrá afectar positivamente toda la UPC.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud reglamentará el Sistema de Pagos por Desempeño en un plazo máximo de un año.

Parágrafo 2°. El tope máximo de la disminución del valor de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC) establecido por el Sistema de Pago por Desempeño no podrá exceder el 30% del rubro correspondiente a los gastos de administración de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC).

Artículo 6°. *Índice de Desempeño Global.* Se establecerá un Índice de Desempeño Global (IDG), el cual servirá de criterio para definir el nivel óptimo de calidad y resultados del sistema de pagos por desempeño. En la construcción del Índice de Desempeño Global deben participar todos los actores que hacen parte del Sistema General de Salud.

Este índice tendrá en consideración los siguientes elementos:


- i) Debe dar prioridad a los procesos o conjuntos de insumos sobre los resultados;
- ii) Debe existir complementariedad de las actividades de las EPS, a fin de que no se favorezcan unas actividades sobre otras;
- iii) Debe incluir índices de percepción de calidad de los usuarios;
- iv) Debe tomar en consideración las zonas y niveles de la prestación de los servicios;
- v) Debe ser práctico, no manipulable, no redundante y no discrecional.

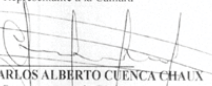
Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud reglamentará y definirá los criterios para la construcción de Índice de Desempeño Global (IDG).


Artículo 7°. *Revisión Índice de Desempeño Global.* Cada cinco años se revisará por parte del Gobierno nacional la pertinencia de los datos e indicadores utilizados en la construcción del Índice de Desempeño Global (IDG).


Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Cordialmente,


  
RODRIGO LARA RESTREPO  
H. Representante a la Cámara


  
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
H. Representante a la Cámara


  
KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE  
H. Representante a la Cámara


  
ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA  
H. Representante a la Cámara


  
CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ  
H. Representante a la Cámara


  
JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR  
H. Representante a la Cámara


  
TITO FERNÁNDEZ NÚÑEZ


  
JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
H. Representante a la Cámara


  
ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO  
H. Representante a la Cámara

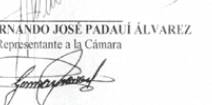
  
ANTONIO RESTREPO SALAZAR  
H. Representante a la Cámara

  
FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ  
H. Representante a la Cámara

  
JAIR ARANGO TORRES  
H. Representante a la Cámara

  
LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES  
H. Representante a la Cámara

  
GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO  
H. Representante a la Cámara

  
HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ  
H. Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Constitución Política consagra el derecho a la salud en el artículo 49, estableciendo que “*la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”. El servicio público de salud, así definido, compele al Estado a establecer políticas públicas encaminadas a la realización del derecho, por lo cual, el Estado tiene la obligación de organizar, dirigir, reglamentar y establecer las políticas públicas tendientes a que las personas privadas y las entidades estatales de los diferentes órdenes, presten el servicio para que el derecho sea progresivamente realizable.

De conformidad con la Carta Política, la prestación del servicio de salud debe realizarse de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de universalidad, establece que el derecho a la salud es accesible a todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, mientras el principio de eficiencia estipula que la prestación del servicio de salud debe hacerse de acuerdo a un manejo adecuado de recursos.

En el mismo sentido, los artículos 2°, 153 y 156 de la Ley 100 de 1993 consagran como principios rectores y características del sistema, entre otros: la prestación del servicio de calidad, de forma continua, integral y garantizando la libertad de escogencia.

Igualmente, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-760 de 2008<sup>1</sup>, recogió el precedente jurisprudencial hasta la fecha y estableció el derecho a la salud como un derecho fundamental de carácter autónomo e irrenunciable.

Posteriormente, el Congreso de la República promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”<sup>2</sup>, donde determinó que el derecho a la salud: (i) es irrenunciable y autónomo a nivel individual y colectivo; (ii) comprende “*el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad*” (artículo 2°); (iii) contiene cuatro elementos fundamentales, como lo son disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional (artículo 6°); (iv) lo conciben catorce principios (artículo 6°)<sup>3</sup>.

Tomando en consideración el marco normativo de derechos y deberes, el modelo de salud colombiano se

<sup>1</sup> M. P. Manuel José Cepeda.  
<sup>2</sup> Mediante Sentencia C-313 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, se realizó el control previo e integral del Proyecto de Ley Estatutaria número 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”. Allí se declaró “EXEQUIBLE el artículo 6°, salvo las expresiones “de manera intempestiva y arbitraria” contenidas en el literal d) del inciso 2°, “que se requieran con necesidad” y “que puedan agravar la condición de salud de las personas” contenidas en el literal e) del inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES”.  
<sup>3</sup> Los principios enunciados son: universalidad; pro hómne; equidad; continuidad; oportunidad; prevalencia de derechos; progresividad del derecho; libre elección; sostenibilidad; solidaridad; eficiencia; interculturalidad; protección a los pueblos indígenas y, por último, protección pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

organiza bajo un sistema de *competencia por atención médica*<sup>4</sup>. En este, se realizan subsidios a la demanda, o sea, el gasto en salud por usuario en vez del giro directo a hospitales o clínicas. Este sistema incluye unos actores como las Empresas Promotoras de Salud (EPS), que sirven de intermediarios entre los ciudadanos y los prestadores de servicios médicos como clínicas u hospitales (IPS). Las EPS reciben Unidades de Pago por Capacitación (UPC)<sup>5</sup>, correspondiente al gasto en salud por usuarios.

Las EPS tienen una doble función, por un lado, deben ser administradoras del gasto en salud al negociar tarifas con los prestadores del servicio de salud y, por otro, deben competir por calidad entre los usuarios. Este sistema se realizó con la finalidad de alinear incentivos entre el Gobierno nacional y las EPS, de tal forma que estas últimas contienen los gastos pero, a su vez, no disminuyen la calidad.

Ahora bien en la práctica, las EPS han administrado de forma prudente los gastos<sup>6</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a la competencia por calidad, la cual se basa principalmente en la escogencia por parte de los usuarios de la mejor EPS de acuerdo con la información disponible<sup>7</sup>, el resultado no ha sido el esperado.

Así, la competencia en calidad por parte de las EPS es muy baja, pues el mecanismo establecido para ello no ha funcionado correctamente. Por ejemplo, para un ciudadano es difícil evaluar el desempeño de las EPS, sobre todo dada la multiplicidad de servicios que ofrece. Igualmente, los costos asociados para el traslado de EPS son altos y, además, existen ciertas rigideces en el sistema como la necesidad de cumplir cierto tiempo para poder hacer el respectivo cambio de EPS.

En este caso, la maximización de las ganancias de las EPS viene dada únicamente por la diferencia entre UPC y gastos, sin que con ello se vea afectado el número de pacientes.

Así, las EPS cumplen su labor de controlar sus gastos, pero no propiamente por procesos de eficiencia

económica, sino en detrimento de la calidad ofrecida a los usuarios<sup>8</sup>.

Esto ha llevado a la constante necesidad de interponer mecanismos legales como la tutela por la negación de servicios de salud en urgencias o para enfermedades de alto costo. De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en el *Informe Defensorial sobre la Tutela y el Derecho a la Salud* de octubre de 2014, las EPS y demás entidades del SGSSS siguen desconociendo los mandatos constitucionales y legales de progresividad en la protección del derecho a la salud y la prestación eficiente, sostenible, oportuna, continua y equitativa del servicio de salud.

Tal como encontró la Defensoría del Pueblo “*más de la tercera parte de las tutelas en el país han sido para reclamar derechos de salud. De estos, más de la mitad (56.4%) han solicitado contenidos del POS. Antioquia origina más de la tercera parte de las tutelas en salud; le siguen Bogotá, Valle y Santander. En el caso de Antioquia, se invocan en promedio 47 tutelas por cada 10 mil habitantes cada año. El 77% de las tutelas se instaura contra las entidades de aseguramiento del SGSSS que administran el régimen contributivo y subsidiado. (...) El 20,1% de las tutelas solicita exámenes paraclínicos, seguido de medicamentos (18,4%) y cirugías (17,6%). La solicitud de medicamentos pasó a ser la más reiterada en el año 2005. Las solicitudes en las tutelas de exámenes contenidos en el POS (73,7%) (...) El 92,7% de los tratamientos tutelados se encuentra en el POS y corresponde a tratamientos integrales de patologías de alto costo (cáncer, angioplastias, reemplazos de cadera y diálisis). (...) La negación de citas médicas especializadas está asociada a patologías que en el futuro pueden ocasionar gastos, no solo en el tratamiento sino en otros insumos relacionados*”.

Por lo tanto, se observa que existen EPS con niveles altos de insatisfacción de los usuarios pero, que a su vez, tienen una alta proporción de usuarios<sup>9</sup>. Por lo tanto, sin competencia por calidad, el sistema de salud no puede presentar un adecuado funcionamiento, pues las EPS reducen sus costos en detrimento de la calidad ofrecida.

De esta forma, es preciso crear instrumentos para garantizar que las EPS, que presten un mal servicio, vean afectadas tanto su participación en el mercado como su desempeño económico. Es por ello que es necesaria la creación de herramientas para mejorar la calidad de la prestación del servicio en aspectos como acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, experiencia del servicio de salud.

Este proyecto de ley provee dos instrumentos para mejorar la calidad del sistema de salud colombiano. El primero establece un conjunto de sanciones y, en tanto, el segundo crea un mecanismo para dar incentivos económicos a la provisión de servicios de calidad.

En particular, apuntan a corregir el problema de la falta de competencia por calidad entre las EPS. De tal

<sup>4</sup> Managed care competition. Handbook of Health Economics, Volume 1, and Part A, 2000, Pages 707-753. Chapter 13 – Managed Care.

<sup>5</sup> La Unidad de Pago por Capacitación (UPC) es el valor que reconoce el sistema a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el plan obligatorio de salud, sin distinción o segmentación alguna por niveles de complejidad, tecnologías específicas o Entidades Promotoras de Salud (EPS), tipos de prestadores de servicios, ni por las diferentes modalidades de pago y contratación de servicios que podrían existir.

<sup>6</sup> En Colombia el gasto en salud como porcentaje del PIB se encuentra por debajo del promedio de la región.

<sup>7</sup> Actualmente, se cuenta con diferentes herramientas para entregarle información al ciudadano sobre el desempeño de las diferentes EPS. Así, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 111, establece que de manera anual se debe presentar un informe con la calificación de los actores. Igualmente, los usuarios cuentan con el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En la resolución de 256 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizó los criterios y parámetros a considerar en el SIC. La Corte Constitucional, en virtud de la Sentencia T-760 de 2008, le solicitó al Ministerio de Salud realizar un ranking de las EPS tomando en consideración las principales prácticas violatorias del derecho a la salud. La Corte Constitucional determinó catorce (14) ítems o criterios para la construcción de determinado ranking.

<sup>8</sup> Baranes, E., y Bardey, D. (2012). Competition between Managed Care Organizations and Indemnity Plans in Health Insurance Markets. Documento Cede, Universidad de los Andes.

<sup>9</sup> Dávila, C. y Rueda A. (2013). La competencia en el modelo de aseguramiento en salud en Colombia. Tesis de la Universidad del Externado.

forma, que las ganancias y actividades de las EPS se vuelvan sensibles a la calidad del servicio prestado. A continuación se señalan los aspectos principales de ellos:

#### i) Sistema de sanciones

En primer lugar, el presente proyecto de ley establece un conjunto de sanciones administrativas a las EPS que presenten un desempeño desfavorable en indicadores de acceso a la atención de salud; facilidad y acceso de información para los usuarios; y satisfacción y experiencia del servicio. Se han seleccionado los principales indicadores que deben ceñirse por un nivel óptimo para que no existan prácticas violatorias del derecho a la salud.

Así, con el presente proyecto de ley se pretende que las EPS mantengan un nivel constante, dentro de lo posible, de prestación de servicios en los aspectos señalados. De tal forma, cualquier oscilación en la prestación del servicio o largos períodos de deficiente atención, que afecten fuertemente a los usuarios, serán sancionados.

Igualmente, se establecen las condiciones propias de la prestación del servicio, pues se toma en consideración el promedio nacional que, en cierta medida, refleja las restricciones o posibilidades de prestación de los servicios de salud en determinado período de tiempo. El hecho de que una EPS, en un respectivo indicador, esté por encima o por debajo en un 75% del promedio, es una señal clara de la incorrecta prestación del servicio y necesidad de tomar una medida para corregir dicha actuación.

El Ministerio de Salud tiene al alcance las herramientas, el equipo técnico y fuentes de datos para hacer seguimiento anual a los indicadores señalados en el presente proyecto de ley. Incluso, ya lo hace con el monitoreo de calidad establecido por el Decreto número 256 de 2016. Asimismo, el Ministerio de Salud realizó un ranking de EPS, tomando en consideración las principales prácticas violatorias del derecho a la salud, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-760 de 2008 y el Auto número 260 del 16 de noviembre de 2012.

En suma, las sanciones tienen como finalidad la corrección de actuaciones perjudiciales para el goce efectivo del derecho a la salud por parte de los usuarios del sistema de salud. En ello ya se avanzó con la Ley 1438 de 2011, donde se consagraron unas conductas violatorias del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y del derecho a la salud (artículo 130) a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud.

#### ii) Sistema de Pagos por Desempeño

De otra parte, el presente proyecto de ley pretende crear un Sistema de Pagos por Desempeño, el cual condiciona los resultados económicos de las EPS a la calidad de sus servicios y diferentes procesos. Esta propuesta ha sido construida a la luz de documentos y discusiones en torno a las reformas necesarias del sistema de salud colombiano, lideradas en su mayoría por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>10</sup>.

En particular, se establece la posibilidad de afectar el valor de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC),

tanto de forma positiva como negativa, de acuerdo al desempeño de la EPS, el cual estará definido por un Índice de Desempeño Global.

En primer lugar, en lo que respecta a los castigos económicos, se establece en el presente proyecto de ley que este debe afectar el valor del rubro de gastos de administración de la UPC. Esto atendiendo a la división en rubros establecida en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011 y recogida en la Sentencia C-262 de 2013. De esta forma, el 90% de la UPC corresponde al gasto de salud, que comprende la ejecución de todos los aspectos del servicio de salud; y el 10% al gasto administrativo, del cual también hace parte la utilidad y por ello se tratan de recursos de libre destinación.

Además, se toma en consideración que los excedentes de las EPS hacen parte de este rubro. En esa dirección se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia C-655 de 2003 y ha definido que el gasto administrativo de la UPC contiene las utilidades de las EPS. Así, se subraya en la Sentencia C-655 de 2003 que *“la posibilidad de que las EPS obtengan una legítima ganancia, rendimientos o excedentes, no desvirtúa en modo alguno el carácter parafiscal de los recursos, pues ello es atribuible a la forma como ha sido diseñado el sistema, en el que se admite la participación de entidades privadas, públicas o mixtas (...)”*<sup>11</sup>.

Igualmente, cualquier afectación a este rubro no debe entenderse como la desviación de recursos destinados a seguridad social, así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-1489 del 2000. Esto tomando en consideración de no perjudicar la sostenibilidad financiera del sistema de salud y se mantenga el equilibrio entre la UPC y los servicios establecidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

Por su parte, los beneficios económicos, en el marco del Sistema de Pagos por Desempeño, si deben afectar positivamente en su totalidad la UPC. Esto a diferencia de los castigos, pues el rubro de administración de la UPC tiene una limitación del 10%, de acuerdo con la Ley 1438 de 2011, y ello podría limitar el incentivo a que una EPS tenga una alta calidad.

Este sistema corregiría los subsidios cruzados que existen entre las EPS. Actualmente, todas las EPS reciben el mismo valor de UPC<sup>12</sup>, el cual se calcula tomando en consideración la prestación del servicio promedio. De tal forma, que la EPS que preste una alta calidad, por encima del promedio, lo hace en detrimento de sus ingresos, pues no reciben ningún beneficio o prima adicional por una mejor calidad. En cambio, una EPS con baja calidad se ve premiada, ya que presta un servicio por debajo del promedio, pero recibe una UPC que se calcula en atención a la prestación del servicio promedio.

<sup>11</sup> Reiterada en sentencias como la C-1040 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-824 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-978 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-979 de 2010 M. P. Juan Carlos Henao.

<sup>12</sup> El Ministerio de Salud y Protección Social calculó un valor promedio nacional de la UPC 2015 teniendo en cuenta, entre otros aspectos, una inflación proyectada del 3%, las diferentes regiones UPC del país y los diversos grupos de riesgo de edad y sexo. El valor promedio que se estableció en la Resolución número 5925 de 2014, y tuvo un incremento del 6.06%.

<sup>10</sup> ¿Por qué se necesita reformar el sistema de salud en Colombia? - ¿Qué se debe hacer y cómo proceder? David Bardey, Juanita Durán, Camila Franco, Úrsula Giedon, José Luis Ortiz, Nicolás Páez y Alfredo Rueda. Ministerio de Salud y Protección Social. 2014.

Ahora bien, en la construcción de un Índice de Desempeño Global (IDG) se han de fijar ciertos parámetros para que opere como mecanismo para fomentar la calidad entre las EPS. Esto exige que sea práctico, no manipulable ni discrecional. Además, para evitar crear incentivos perversos, que puedan afectar a una población determinada, se debe tomar en consideración los diferentes servicios o actividades de la EPS. Estos deben valorarse por igual, pues de lo contrario una EPS podría enfocarse en un solo servicio y obtener beneficios en el marco del Sistema de Pagos por Desempeño.

Un hecho crucial en la elaboración del IDG responde a la necesidad de atar su definición más a los procesos que a los resultados de las EPS. Esto en consideración a que: i) en cierta medida los resultados están sujetos a cierta aleatorización y no pueden ser controlados en su totalidad por las EPS; ii) los resultados en salud tiene una expectativa larga de cumplimiento y verificación en el tiempo; y iii) las EPS podrían enfocarse en pacientes con menores riesgos. Es por ello que sería más reflexivo premiar los procesos o insumos utilizado por las EPS.

Asimismo, dado este enfoque en procesos, el IDG debe incluir un aspecto que refleje los resultados obtenidos. En este sentido, son necesarios los índices de percepción de calidad de los usuarios, que de una u otra forma, reflejarían si los procesos se traducen en una mejor experiencia del servicio.

Por último, otros criterios importantes, como la zona o regionalización o nivel de concentración del mercado, han de ser incluidos en aras de tomar en consideración la naturaleza y circunstancias de la prestación del servicio de una EPS.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
H. Representante a la Cámara

**KAREN VIOLETTE CURÉ CORCIONE**  
H. Representante a la Cámara

**ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA**  
H. Representante a la Cámara

**CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ**  
H. Representante a la Cámara

**JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR**  
H. Representante a la Cámara

**CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ**  
H. Representante a la Cámara

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**  
H. Representante a la Cámara

**ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO**  
H. Representante a la Cámara

**ANTONIO RESTREPO SALAZAR**  
H. Representante a la Cámara

**FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ**  
H. Representante a la Cámara

**JAIR ARANGO TORRES**  
H. Representante a la Cámara

**LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES**  
H. Representante a la Cámara

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**  
H. Representante a la Cámara

**HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ**  
H. Representante a la Cámara

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 088 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes *Rodrigo Lara, Carlos Alberto Cuenca, Karen Cure* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:

1°. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2°. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3°. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4°. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.

5°. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.

6°. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica. Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.

7°. El que hubiese sido condenado por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI Capítulo Primero del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.

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

Cordialmente,

  
RODRIGO LARA RESTREPO  
H. Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CIENCA CHAUX  
H. Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURÉ CORCIONE  
H. Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA  
H. Representante a la Cámara

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ  
H. Representante a la Cámara

JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR  
H. Representante a la Cámara

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ  
H. Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
H. Representante a la Cámara

ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO  
H. Representante a la Cámara

ANTONIO RESTREPO SALAZAR  
H. Representante a la Cámara

FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ  
H. Representante a la Cámara

JAIR ARANGO TORRES  
H. Representante a la Cámara

LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES  
H. Representante a la Cámara

  
GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO  
H. Representante a la Cámara

  
HERNANDO JOSÉ PATAUÍ ÁLVAREZ  
H. Representante a la Cámara

  
MARÍA FIDA GASEL

  
Alvaro Heitor Piata

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO  
H. Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PATAUÍ ÁLVAREZ  
H. Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

El objeto de la presente iniciativa de ley es proteger a las personas más vulnerables de la familia, por lo cual se busca establecer que tanto el maltrato como el abandono se conviertan en causales de indignidad sucesoral. No es justo ni conveniente que las personas que han maltratado y abandonado a aquellas personas de su familia en situación de vulnerabilidad y en mayor estado de necesidad vengan más tarde a exigir derechos sobre la propiedad de aquellos a quienes desatendieron. Pretende esta iniciativa generar una especie de castigo a los familiares que incumplan los deberes de cuidado y protección de sus parientes.

A continuación, en una primera sección haremos una breve caracterización de la violencia intrafamiliar y mostraremos el comportamiento que este fenómeno ha evidenciado en los últimos años en Colombia. En una sección subsiguiente discutiremos el concepto de indignidad, para que en una tercera y última sección, argumentar que figura es una sanción civil efectiva para procurar la disminución de los casos de maltrato y abandono al que son sometidas las personas más vulnerables en nuestra nación.

### 1. La violencia intrafamiliar

La Organización Mundial de la Salud en su Reporte Mundial sobre Violencia y Salud<sup>1</sup> define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, amenazante o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o en contra de un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Este concepto engloba la violencia autodirigida, la violencia colectiva, y la violencia interpersonal, en donde se encuentra incluida la violencia intrafamiliar.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>2</sup> (en adelante Medicina Legal), la violencia intrafamiliar es toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia (en relación de poder), que atente contra el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia, independientemente del espacio físico en el que suceda el hecho. Tiene en cuenta i) el maltrato a mayores y menores de edad, ii) la violencia conyugal, iii) la violencia entre

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud. P. 5.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). Informe Forensis. P. 2.

otros miembros de la familia y vi) el abuso sexual por algún integrante de la familia. En el mismo informe se afirma que:

*“En la violencia intrafamiliar se identifican dos vertientes, una basada en el género y la otra en la generación; por ende, la violencia siempre se dirige a los individuos más vulnerables dentro de la familia: las mujeres, los niños y niñas y los adultos mayores. En el ámbito de las relaciones interpersonales, la conducta violenta es sinónimo de abuso de poder; cuando el poder es utilizado para ocasionar daño a otra persona, caracterizado por el ejercicio de la violencia, se incurre en relación de abuso”<sup>3</sup>.*

En el análisis subsiguiente tomaremos las dos vertientes de la caracterización de violencia intrafamiliar presentada por Medicina Legal. No obstante, hay que hacer la salvedad de que la violencia de pareja no se reduce a la violencia del hombre contra su pareja sentimental, sino que en algunos casos puede ser a la inversa. Con todo, la reducción a dos vertientes resulta muy útil en términos explicativos pues nos permite dar cuenta, de manera efectiva, de una muy amplia variedad de fenómenos que se presentan al interior de nuestras familias, a la vez que permite afrontar el tema de violencia de género, fenómeno que, como sociedad, debemos erradicar.

Es preciso, empero, finalizar esta sección recordando que las secuelas y los efectos que genera la violencia intrafamiliar son ampliamente reconocidos por la comunidad internacional, que recientemente ha puesto su empeño en la formulación de recomendaciones y políticas que prevengan este tipo de actos. Dichas consecuencias se asocian al daño físico, mental y psicológico que sufren las víctimas, además de posteriores problemas en su salud.

El daño producido por la violencia intrafamiliar no se agota en la persona maltratada. Las consecuencias para el resto de la familia son evidentes, principalmente, en aquellos que tratan de proteger a la víctima, ya que la mayoría de las veces terminan siendo heridos o atacados por el perpetrador de los actos violentos. Por otra parte, los niños que presencian escenas de maltrato en contra de sus familiares tienden a adquirir problemas de comportamiento y falta de competencias sociales, mientras que los casos más graves desembocan en crímenes serios, cometidos en edades más adultas y así se perpetúa un ciclo de violencia.

Debe tenerse en cuenta que no solo existen costos a nivel personal y familiar, sino que impactan la esfera social y económica. En la parte social, la estigmatización de las familias individuales, el aislamiento, y la dependencia económica y psicológica de grupos de apoyo o del propio gobierno, son las dificultades más evidentes. En la parte financiera, grandes sumas de dinero se invierten en el funcionamiento de entidades policiales y administradoras de justicia, sistemas de salud y algunos beneficios de seguridad social, que representan un costo de oportunidad amplio para recursos que podrían utilizarse de otra manera si las cifras de maltrato intrafamiliar disminuyeran.

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>4</sup>, en el año 2014, en Colombia

se realizaron 79.939 peritaciones por violencia intrafamiliar; en relación con el año 2013 se presentó un aumento de 7.709 casos, equivalente al 11%. De los 79.939 casos de violencia intrafamiliar, 48.849 (64%) correspondieron a violencia de pareja; 10.402 (13%) a violencia contra niños, niñas y adolescentes; mientras 15.274 (19%) a violencia entre otros familiares; y 1.414 (2%) a violencia contra el adulto mayor. Estos datos demuestran que las políticas actualmente implementadas para encarar el fenómeno no son suficientes y, por tanto, deben ser reforzadas y complementadas.

Es importante resaltar que en todos los tipos de violencia intrafamiliar, las cifras solo muestran los sucesos denunciados ante la autoridad competente, desconociéndose el subregistro de las personas que no denunciaban, o que por razones como la vergüenza, autoculpabilidad, intimidación, amenazas, o lealtad al agresor, minimizan el daño o se desvinculan del proceso.

### 1.1 La Violencia Intrafamiliar basada en el género

De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal se ha demostrado que en el caso de la violencia contra la pareja, normalmente es la mujer la víctima, en tanto el hombre es el perpetrador más frecuente, razón por la cual la doctrina incluye en su estudio la violencia de pareja dentro de la violencia de género. Dice Medicina Legal que:

*“Se define violencia como una estrategia de control y dominio de la pareja. De esta forma, la violencia contra la pareja representa una constelación de actos abusivos y violentos de los hombres contra las mujeres, actuales parejas sentimentales o que lo han sido. No es solo un sinónimo de agresión física sobre la pareja; es un patrón de conductas violentas y coercitivas que incluye los actos de violencia física contra la pareja, el maltrato y abuso psicológico, las agresiones sexuales, el aislamiento y control social, el acoso sistemático y amenazante, la intimidación, la coacción, la humillación, la extorsión económica y las amenazas más diversas”<sup>5</sup>.*

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, las investigaciones realizadas durante las últimas décadas concluyen que las mujeres maltratadas tienen una mayor probabilidad de sufrir desórdenes emocionales como depresión, ansiedad, temor y estrés que pueden llevar a aumentar las tasas de suicidio.

En Colombia en la última década, el 74,6% de las mujeres han sido violentadas por su última pareja<sup>7</sup>. Solo en el año 2014, Medicina Legal realizó 75.939 peritaciones en el contexto de la violencia intrafamiliar, del cual el 64,33% fue por violencia contra la pareja. Las anteriores cifras muestran la amplitud de este fenómeno que es preciso combatir, no solo por el horror de la violencia en sí misma, sino por la gravedad de las secuelas en el resto del núcleo familiar, por las consecuencias económicas y porque debemos hacer de nuestra sociedad un espacio de vida más justo y con mayor equidad para la mujer.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 204-205.

<sup>6</sup> ONU, (1993) Estrategias para Confrontar la Violencia Doméstica: Manual de Recomendaciones. P.p. 9 y 10.

<sup>7</sup> Profamilia, “Historias de Violencia, Roles, Prácticas y Discursos Legitimadores, Violencia contra las Mujeres en Colombia 2000-2010”, citado por INMLCF, p. 207.

<sup>3</sup> *Ibíd.* p. 204.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2014). Informe Forense: Violencia Intrafamiliar.

## 1.2 La violencia intrafamiliar de vertiente intergeneracional

### 1.3.1. Violencia contra el adulto mayor

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia contra el adulto mayor se puede definir como “un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”. Puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no.

Si bien la mayor parte de los casos de violencia intrafamiliar reportados se encuentran relacionados con violencia de pareja y contra menores de edad, la violencia contra el adulto mayor ha mantenido una participación del total, cercana al 2% durante la última década, con más de 1.000 casos reportados anualmente.

Esta cifra no es despreciable, si se tiene en cuenta que “en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble (...) El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo”<sup>8</sup>. De acuerdo con la Investigación Misión Colombia Envejece realizada por la Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, los adultos mayores hoy ascienden a 4 millones, pero en 2050 serán más de 14 millones. Incluso, la población mayor a 80 años tendrá mayor importancia, pues para 2020 será de más de 2 millones. Con ello la población colombiana ha iniciado un proceso acelerado de envejecimiento. Así pues, este hecho representa un riesgo importante en términos de potenciales aumentos en los casos presentados por maltrato al adulto mayor en las décadas venideras.

De acuerdo con las cifras más recientes, presentadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, los casos de violencia contra el adulto mayor han aumentado progresivamente durante la última década en Colombia. En el año 2014 se presentaron 1.414 casos de violencia contra adultos mayores, representando una disminución de 12% frente a lo ocurrido en 2012, cuando se sumaron 1.497 reportes. Así mismo, se observa que en 2014 la tasa es de 27 casos por 100.000 habitantes, cifra que en el 2012 alcanzó los 31,23 casos por cada 100.000 habitantes.

Se evidencia que la mayoría de las veces el hijo(a) de la víctima es el principal agresor, con una participación del 42,52% del total de los casos. A este le siguen los hermanos de las víctimas, con una participación del 12,76% y, en tercer lugar se encuentran los nietos, en una menor proporción, con 5,57% del total (Tabla 2). De esta forma, el lugar donde con mayor frecuencia se presenta la agresión es en el hogar, siendo el 83% de las veces.

### 1.2.2 Violencia contra niñas, niños y adolescentes

No existe una definición universalmente aceptada del maltrato infantil. Lo anterior se explica porque que la niñez y la adolescencia son, en esencia, etapas de crecimiento de los individuos, en que se desarrollan una serie de potencialidades físicas, emocionales, inte-

lectuales, sociales, éticas, morales, estéticas, culturales entre otras. Cualquier evento que pueda limitar el desarrollo de alguna de estas potencialidades es susceptible de ser considerada como maltrato. Así las definiciones varían de acuerdo al enfoque desde donde se realicen.

No obstante, el artículo 44 de la Constitución es bastante exhaustivo y por eso podemos utilizarlo para caracterizar la violencia intergeneracional contra ellos. Así el mencionado artículo reza: “Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Más allá de los debates teóricos al respecto, contamos con estadísticas de Medicina Legal con las que es posible dar cifras de al menos un mínimo de los casos de maltrato presentados. Así en el año 2014 esta entidad hizo 10.402 peritajes por violencia contra niños, niñas y adolescentes lo que representa un aumento de 694 casos con respecto al año 2013. Sin embargo, Medicina Legal observa una tendencia al descenso de este tipo de violencia pues la tasa se redujo de 97.88 casos por 100.000 habitantes en 2005 a 67,14 por 100.000 habitantes en 2014.

El padre 33,37%, seguido de la madre, con 31,23%, que suman el 64,60% de los casos, son los perpetradores más frecuentes de este tipo de violencia. Entre los 0 y los 11 años la agresora más frecuente es la madre y la mayoría de las víctimas son hombres, mientras que entre los 12-17 años en la mayoría de los casos el agresor más frecuente es el padre y las víctimas mujeres.

Si bien la tendencia al descenso en este tipo de violencia es una buena noticia, y puede obedecer a políticas públicas al respecto, no es suficiente para cantar victoria. Es importante notar que los dictámenes de Medicina Legal son sobre agresiones físicas y por ello existen otros tipos de puede haber otros tipos de maltrato de los que no tengamos cifras, en particular en los que se refieren a la omisión de cuidados necesarios o carencias de estímulos para el desarrollo adecuado de las potencialidades de los niños.

No obstante, podemos referirnos a las situaciones de abandono a la que se someten a los niños. Lastimosamente las estadísticas vigentes muestran cifras bastante preocupantes acerca de este fenómeno. Así, por ejemplo, en un documento elaborado por la Universidad Externado de Colombia, se afirma que para el año 2005 el porcentaje de niños huérfanos fue del 4.7%, mientras el de niños con uno o varios padres ausentes asciende al 35.4%<sup>9</sup>. Adicionalmente, a comienzos de este año, el diario *El Tiempo* publicó un reportaje en el que señala, siguiendo estadísticas del ICBF, que tan sólo en los tres (3) primeros meses del año se presentaron 1.068 casos de menores abandonados, lo que significa un incremento de casi el 11% en el número de casos reportados.

<sup>9</sup> Universidad Externado de Colombia. Documento: Entre la orfandad y el abandono: Niños en exclusión social en Colombia. Fecha de publicación: 4 de junio de 2007. El mismo se puede consultar en la siguiente página web: “[http://www.universia.net.co/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=8787](http://www.universia.net.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=8787)”.

<sup>8</sup> Op. Cit., Organización Mundial de la Salud, P. 135.



Esto significa que, en nuestro país, un porcentaje representativo de nuestra infancia crece bajo la carencia de ambos padres o, por lo menos, de alguno de ellos. Dicha situación perjudica el futuro de los niños, quienes en la mayoría de los casos se ven condenados a condiciones de pobreza y exclusión, a pesar del apoyo que algunos parientes puedan brindarles. En efecto, según las estadísticas las personas mayores de 60 años, que son reconocidas como jefes de hogar, acogen a los niños huérfanos o de padres ausentes en un 32%. Esto ha generado que un porcentaje del 23.17% de los niños en situación de abandono, se encuentren en condiciones de extrema pobreza, ya sea porque carecen de ingresos monetarios o porque viven de la ayuda que otras personas les brindan.

## 2. La indignidad sucesoral en el Código Civil

El artículo 1018 del Código Civil establece como requisitos indispensables para acreditar que una persona suceda a otra por causa de muerte, son la capacidad y la dignidad<sup>10</sup>. La *indignidad* como la reconoce la doctrina consiste en una pena en la que el heredero o legatario pierde la herencia o legado que le fue deferido, por la comisión de determinadas conductas indebidas para con el causante. Las causales de indignidad son de interpretación restrictiva y tienen su campo de aplicación tanto en la sucesión testamentaria como en la legal o intestada. Sobre el alcance de la indignidad, el profesor Valencia Zea ha dicho lo siguiente:

*“Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria”<sup>11</sup>.*

En el mismo sentido, se ha dicho por la doctrina que la indignidad es:

*“una exclusión de todo o parte de la asignación a que ha sido llamado el asignatario por el testamento o por la ley, pronunciada como pena contra el que se ha hecho culpable de ciertos hechos limitadamente determinados por el legislador, como causales de indignidad. La indignidad es una exclusión de la sucesión; el efecto natural de ella consiste en que el interesado indigno es privado de lo que le hubiere correspondido en la mortuoria, sin esas circunstancias.*

*Se dice que la indignidad es pronunciada como pena, para significar que es la sanción que la ley civil establece para el sucesor que ha ejecutado ciertos actos, y como sanción que es, no puede aplicarse sino mediante juicio previo, en que se compruebe plenamente que aquel se ha hecho acreedor a ella, por haber incurrido en alguna de las faltas que la ley enumera como casuales de indignidad”<sup>12</sup>.*

<sup>10</sup> Dispone la norma en cita: **“Artículo 1018.** Será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna”.

<sup>11</sup> Valencia Zea, Arturo, *Derecho Civil, Sucesiones*, Editorial Temis, Cuarta Edición, 1992, Pág. 56.

<sup>12</sup> Suárez Franco, Roberto. *Derecho de sucesiones*, Editorial Temis, 1999. Pág. 104.

Esta sanción no opera de pleno derecho pues requiere de una declaración judicial. Lo que significa que mientras esta no se produzca, el asignatario se tiene como heredero o legatario (Código Civil, artículo 1031).

La Corte Constitucional se ha referido con relación a la indignidad así:

*“Pero, además de la capacidad se requiere, para todas las sucesiones, no haber sido declarado incurso en causales de indignidad para suceder, las cuales se encuentran expresamente establecidas en el artículo 1025 del Código Civil. A quien en ellas incurre, el legislador le impone como sanción por faltar a los deberes con el causante la privación de la asignación a que tenía derecho conforme a la ley o a la asignación con la cual se le había beneficiado por el testador. Tal sucede, por ejemplo con el que ha cometido “el crimen de homicidio en la persona del difunto, o ha intervenido en este crimen por obra o consejo o la dejó perecer pudiendo salvarla”; e igual con el que atenta de manera grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata o de su cónyuge o de sus ascendientes o descendientes, declarada esa conducta por sentencia ejecutoriada; o, cuando no se socorrió al testador pudiendo y necesitando este socorro; y, de igual manera cuando por fuerza o dolo se obtiene una determinada disposición testamentaria o se le impide testar, o cuando se oculta el testamento del difunto.*

(...)

*4.4. Queda claro entonces que tanto la indignidad como el desheredamiento son una sanción, una pena, de carácter civil, y en ello son semejantes. **Pero la indignidad se define por la ley** y se extiende tanto a la sucesión testada como a la intestada, en tanto que el desheredamiento no tiene cabida sino en las sucesiones testamentarias; el desheredamiento tiene como efecto privar de todo o parte de la asignación forzosa que corresponde a un legitimario; la indignidad por su parte se extiende a toda clase de herederos, aun a aquellos que no lo son forzosamente”. (Subrayado por fuera del texto original)<sup>13</sup>.*

En la actualidad, el catálogo de las causales que dan origen a la indignidad se encuentra previsto en el artículo 1025 del Código Civil, en los siguientes términos:

**“Artículo 1025. Causales de indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

*1º. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.*

*2º. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.*

*3º. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.*

*4º. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.*

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2003. M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

5°. *El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto; presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación*".

Como se deduce de lo expuesto, es claro que en términos generales las causales de indignidad consagradas en el artículo 1025 del Código Civil, se resumen en los siguientes comportamientos:

1. Homicidio del Causante.
2. Omisión de socorro.
3. Atentado grave contra el difunto, su cónyuge o sus familiares, con previa sentencia judicial condenatoria.
4. Fuerza o dolo en el testamento.
5. Detención u ocultamiento doloso del testamento.

### 3. Nuestra propuesta

En cuanto al contenido del proyecto, este se reduce a proponer dos nuevas causales de indignidad que prevean la hipótesis del abandono y del maltrato, en un sentido que resulte armónico con el encabezado del artículo 1025 del Código Civil y con la necesidad de que el comportamiento reprochable recaiga frente a los herederos.

De igual manera, se establece una definición del concepto de abandono, a fin de impedir imprecisiones en la aplicación de la ley, con la incorporación de un término jurídico indeterminado.

Por otro lado, para que la causal de abandono resulte acorde con todas las personas que eventualmente son llamadas a suceder, se vincula la situación del abandono al cumplimiento de la obligación alimentaria, por lo que desde el punto de vista pasivo la causal puede recaer sobre ascendientes, descendientes y cónyuge. Se excluye de los efectos de la norma, el abandono que se origina en una justa causa, o que pese a haber ocurrido, el causante lo perdonó.

Para no incurrir en deficiencias procesales no se realiza ninguna modificación a los preceptos probatorios y de trámite que rigen actualmente la materia en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, entre ellos, guarda especial importancia, el artículo 1031 del Código Civil.

Finalmente, con relación a la causal por maltrato, el legislador dentro de su libertad de configuración ha decidido establecer como causal de indignidad a un tipo penal orientado a sancionar, cuando ocurren en el ámbito familiar, conductas de violencia física o psicológica que no tienen la entidad necesaria como para integrarse en los tipos que, de manera general, protegen bienes como la vida, la integridad personal, la libertad, la integridad y la formación sexuales, o la autonomía personal<sup>14</sup>.

La presente iniciativa de ley, ha tenido en cuenta un análisis a partir de dos vertientes presentadas por Medicina Legal que parece pertinente porque permite proteger los grupos poblacionales más afectados por la problemática de la violencia intrafamiliar. De esta manera puede decirse respecto a la vertiente de género, se dirige a la violencia de pareja como una forma de dominación violenta que tradicionalmente ha aquejado a nuestra sociedad y que debemos abolir a fin de propen-

der por la equidad de género. Sin embargo, la norma propuesta es equilibrada en tanto es aplicable en el caso del maltrato hacia los hombres por parte de las mujeres.

Sin embargo, este proyecto de ley permite corregir un vacío que se presenta en nuestra normatividad, estableciendo como causal de indignidad sucesoral el abandono sin justa causa del hijo por parte de sus padres, de manera que si por alguna circunstancia de la vida, el primero logra éxito económico, al momento de fallecer, sus bienes y recursos no puedan ser reclamados en calidad de legitimarios por sus ascendientes, quienes lo despojaron durante su niñez y le negaron el amor y cuidado que no solo ordena la Constitución (C. P. artículo 44), sino que exige la misma ley natural.

En conclusión, este proyecto pretende consagrar dos causales, (i) el abandono y (ii) el maltrato como justificaciones para la indignidad sucesoral. La intención es imponer una sanción de naturaleza civil –patrimonial– a aquellos familiares que incumplan con sus deberes de protección y cuidado hacia el causante, privándolos por cuestiones de honorabilidad y justicia, de suceder a la persona que en vida maltrataron o abandonaron, como un tipo de reivindicación por el daño causado.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**

H. Representante a la Cámara

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**

H. Representante a la Cámara

**KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE**

H. Representante a la Cámara

**ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA**

H. Representante a la Cámara

**CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ**

H. Representante a la Cámara

**JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR**

H. Representante a la Cámara

**CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ**

H. Representante a la Cámara

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2009. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

H. Representante a la Cámara

**ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO**

H. Representante a la Cámara

**ANTONIO RESTREPO SALAZAR**

H. Representante a la Cámara

**FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ**

H. Representante a la Cámara

**JAIR ARANGO TORRES**

H. Representante a la Cámara

**LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES**

H. Representante a la Cámara

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

H. Representante a la Cámara

**HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ**

H. Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**SECRETARÍA GENERAL**

El día 11 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 090 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Edward Rodríguez, Carlos Jimenez* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito o prerrequisito para cual-

quier parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea este de carácter público o privado.

Parágrafo 1°. Solo se podrá solicitar la prueba de embarazo como requisito o prerrequisito para acceder a un empleo u ocupación cuando se deban realizar actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo para la salud.

Artículo 2°. Las empresas o entidades que cometan prácticas del artículo 1° tendrán una multa de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará la fijación y el destino de las multas correspondientes a las empresas que ejerzan este tipo de prácticas de acuerdo a su patrimonio.

Artículo. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

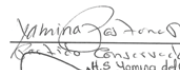
  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Movimiento Político MIRA

  
ANA PAOLA AGUDELO  
Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior  
Movimiento Político MIRA

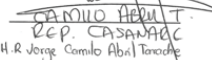
  
H. S. Arleth Patricia Cebaldo Fernández  
Movimiento Político MIRA

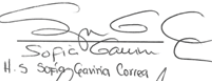
  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Movimiento Político MIRA

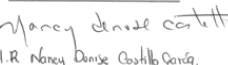
  
H. R. Clara Leicia Rojas González

  
Yamina del Carmen  
H. S. Yamina del Carmen Pedraza Agu  
Movimiento Político MIRA

  
H. R. Flora Perdomo Andrade

  
CARILLO ALBA TORALCHE  
H. R. Jorge Camilo Alba Toralche

  
Sofía Caamán  
H. S. Sofía Geovina Correa  
Luis Evelis Andrade  
H. S. Luis Evelis Andrade Casima

  
Nancy Denise Castillo  
H. R. Nancy Denise Castillo García

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Antecedentes**

Esta iniciativa se ha presentado en legislaturas pasadas donde se ha rendido ponencia, pero debido a la agitada agenda legislativa no se dio lugar a la discusión del proyecto y fue archivado, por esto y por la importancia que tiene para las mujeres este tema, insistimos en la iniciativa.

**II. Importancia de proteger los derechos constitucionales de la mujer en estado de gestación como eje cardinal de la familia**

En la línea del tiempo, aunque ha habido un progreso en cuanto al concepto de lo que significa la mujer, sus virtudes y derechos, en el panorama legal, social y cultural en Colombia, aún falta mucha tela por cortar, pues subsisten diferentes barreras en el campo laboral que se interponen en las libertades dispuestas legal-

mente a nivel nacional e internacional, para que puedan gozar en todos los aspectos en condiciones de equidad de género, pues en encuesta realizada por ADECCO se encontró que dos de cada tres encuestadas (68%) consideran que no es fácil para las mujeres acceder a cargos directivos. El (64%) afirma que las compañías le dan prioridad a los hombres, el (19%) dice que ser madre o esposa es una dificultad para llegar a este tipo de empleos, mientras que un (13%) piensa que no son tenidas en cuenta por ser mujeres<sup>1</sup>.

Estas estadísticas convidan a la necesidad de eliminar estereotipos y estigmas, para que las mujeres vivan dejando de sentir como si fuera una carga las implicaciones que tiene el género femenino, entre esto la virtuosa oportunidad de ser madres gestantes.

Tomar medidas que permitan el goce de los derechos de las mujeres en plenitud se requiere más cuando la sociedad busca progresar en el amparo de la familia como núcleo de la sociedad y ante todo en la época moderna donde la madres tienden a ser quienes llevan las riendas en los hogares siendo cabezas de familias, ya que el incremento económico y las necesidades familiares han sido un puente inclinado a la inmersión de la mujer al universo laboral, pero se han topado en el camino con diferentes tipos de impedimentos para el acceso, como lo son las pruebas de embarazo, esto por el rechazo al periodo de la licencia de maternidad y las posibles complicaciones que puedan vivir durante y posterior a la gestación.

De este modo, pese al concepto 59676 emitido por el Ministerio de Trabajo en el cual manifiesta los casos en que sea procedente la prueba de embarazo de la siguiente forma “*es preciso señalar que la prueba de embarazo ordenada por el empleador será procedente bajo el entendido de que es una medida preocupacional, y siempre que las actividades del trabajo impliquen un riesgo para la vida de la madre aspirante y el normal desarrollo del embarazo; de lo contrario, no puede considerarse como un requisito para que una mujer pueda ingresar a laborar o mantenerse en su empleo*”<sup>2</sup>, se ha encontrado según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres ente 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo.

El siguiente cuadro muestra el panorama:

Grupo Etáreo	Exigencia Prueba de Embarazo	Exigencia prueba de esterilización
15-19	7.8	0.7
20-24	26.9	1.7
25-29	34.1	2.1
30-34	36.2	2.2
35-39	36.3	2.8
40-44	33.2	2.9
45-49	31.3	2.1

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2010, Profamilia, 2011.

Las tendencias se incrementan cuando hay un mayor nivel educativo entre las mujeres, a pesar de que no

existen una razón evidente en la ENDS-2011, pareciera que entre más sea la asignación salarial y más alto cargo aspire, más requisitos y obstáculos se presentan durante el proceso de selección y elección de las aspirantes a un trabajo. Lo anterior se evidencia en la exigencia de la prueba de embarazo en la edad de 35 a 39 años.

Por lo menos en la solicitud de las pruebas de embarazo dicha tendencia “*pasa del 8% entre las mujeres sin educación superior al 45% entre aquellas que sí la tienen*”, encontró el estudio.

A nivel regional, se encuentra que los lugares donde más se practica este requisito son: Bogotá con un 50.3%, Cundinamarca 40.1%, Valle con el 33%, Antioquia con el 31.1%, entre otros.

Según el Ministerio de Trabajo durante el 2014<sup>3</sup>, del mes enero a abril, se han denunciado 4 casos donde como requisito laboral se exige la prueba de embarazo: 1 caso en Antioquia y 2 en el Valle del Cauca, pero no se registran sanciones especiales a las empresas por este tipo de prácticas.

Esto no es más que la muestra evidente que a pesar de que en Colombia se goza de un marco jurídico amplio para resguardar los derechos Humanos de la mujer, aún faltan barreras por derribar que se interponen en que las mujeres sean tratadas en igualdad de condiciones.

#### Marco Constitucional

**Artículo 13.** “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”.

**Artículo 15.** *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

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

**Artículo 42.** *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla... El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.*

**Artículo 43.** *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este sub-*

<sup>1</sup> <http://www.conexioncentral.com/blog/2016/06/15/cuales-el-panorama-laboral-de-las-mujeres-en-colombia/>

<sup>2</sup> <file:///C:/Users/martha/Downloads/Pruebas%20de%20embarazo%20y%20VIH.pdf>

<sup>3</sup> Radicado 97.131 de 2014. Respuesta Derecho de Petición.

*sidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*

### **Jurisprudencia**

La Corte Constitucional ha reiterado su jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de dichas prácticas, tal y como lo hace mediante la Sentencia T-071 de 2007:

*“Se trata de la práctica de ciertas empresas, de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la estabilidad en el empleo. Dicha conducta ha sido catalogada por la Corte Constitucional como reprochable y esta Corporación ha señalado que implica una grave vulneración de los derechos a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo de las empleadas” (...) “toda mujer tiene derecho a la maternidad y es libre de definir, en los términos del artículo 42 de la Carta Política, junto con su pareja, el número de hijos y el momento en el cual quedará en estado de gravidez, independientemente de si se encuentra o no vinculada laboralmente”.*

En la misma sentencia se exhorta a los empleadores a evitar esta práctica ya que constituye un acto inconstitucional:

*“Así, la exigencia de “pruebas de embarazo” por parte de una empresa, con el propósito de condicionar el ingreso o la estabilidad de la trabajadora en la nómina de la misma, es una conducta reprochable que implica vulneración del derecho a la intimidad de la empleada y de su familia y que lesiona también el libre desarrollo de su personalidad, afectando por contera el derecho al trabajo”.*

La Corte Constitucional es muy clara al respecto, por esto, es necesario que, por medio de una normativa nacional y bajo la supervisión de la primera autoridad en el tema, el Ministerio de Trabajo, se estipule expresamente la prohibición y la sanción correspondiente a las empresas que, de manera deliberada, exijan dicha prueba a sus empleadas.

De igual forma ha hecho énfasis en la importancia de la protección de la mujer gestante y la maternidad en Sentencia SU070 de 2013:

*El especial cuidado a la mujer gestante y a la maternidad se justifica, igualmente, por la particular relevancia de la familia en el orden constitucional colombiano, ya que esta es la institución básica de la sociedad que merece una protección integral de parte de la sociedad y del Estado (C. P. artículos 5º y 42), pues como ha sostenido esta Corte “si la mujer que va a tener un hijo, o la madre que acaba de tenerlo, no recibieran un apoyo específico, los lazos familiares podrían verse gravemente afectados”<sup>4</sup>.*

18. Los múltiples fundamentos constitucionales a los que se ha hecho referencia muestran que, tal y como la Corte lo ha indicado en reiteradas oportunidades<sup>5</sup>, la mujer embarazada y lactante goza de la especial protección del Estado y de la sociedad, lo cual tiene una consecuencia jurídica importante: el ordenamiento jurídico debe brindar una garantía especial y

*efectiva a los derechos de la mujer que va a ser madre, o que acaba de serlo.*

De igual forma se ha pronunciado en Sentencia T-549 de 2008 para expresar la importancia de la mujer como facilitante de la integridad familiar:

*“la mujer en embarazo por su especial situación, resulta acreedora de una particular protección por parte del Estado. Esta conclusión deriva, tal y como lo precisamos anteriormente, de una interpretación sistemática de los artículos 13, 43 y 53 de la Constitución, según los cuales la mujer, como gestadora de vida, ocupa un lugar preferente en la sociedad que debe ser garantizado por el Estado, como quiera que en ella se integra la defensa de la vida del nasciturus, de la integridad familiar y del derecho a ser madre, sin que por esta decisión pueda ser objeto de discriminación de género”.*

### **Fundamento Legal**

**Código Sustantivo de Trabajo artículo 11. Derecho al trabajo.** Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley.

**Ley 1482 de 2011 “Ley antidiscriminación”:** La ley define y penaliza cualquier acto de discriminación por razones de sexo, entre otras, cuando se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas, dentro de los cuales se encuentran los derechos enunciados con anterioridad, como el de la privacidad o el trabajo.

A nivel legal existe una línea muy concreta sobre la prohibición de este tipo de prácticas, sin embargo no hay un cumplimiento real de las normas actuales.

Actualmente se encuentra vigente la Resolución número 003941 de 1994 del Ministerio de Trabajo, del 24 de noviembre de 1994, que afirma: *“solo podrá adelantarse por los empleadores que realicen actividades catalogadas como de Alto Riesgo y previstas en el artículo 1º del Decreto número 1281 de 1994, y el numeral del artículo 2º del Decreto número 1835 de 1994”.* La misma resolución que: *“queda totalmente prohibida la práctica de la prueba de embarazo para actividades diferentes a las descritas en el inciso anterior, como pre-requisito para que la mujer pueda acceder a un empleo u ocupación, sea este de carácter público o privado”.*

En la misma lógica, el Ministerio de Protección Social aclaró mediante el Decreto número 2090 de 2003 *“por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”* cuáles son las actividades catalogadas como de alto riesgo para la salud y en las cuáles sí existiría una petición clara para que el empleador solicite la prueba de embarazo como requisito para acceder a una empleo u ocupación.

**“Artículo 2º. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.** Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

<sup>4</sup> Sentencia C-470 de 1997.

<sup>5</sup> Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-606 de 1995, T-106 de 1996, T-568 de 1996, T-694 de 1996, C-710 de 1996, T-270 de 1997, C-470 de 1997.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.

5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública”.

Sin embargo, encontramos con preocupación que, a pesar de la advertencia y actos administrativos existentes desde 1994, no existe ningún tipo de respeto por parte de las empresas y no hay sanciones frente a la exigencia de la prueba de embarazo para empleos en condiciones normales.

**Derecho comparado**

En diferentes países se ha venido avanzando en el ámbito legislativo, para que la prueba de embarazo no se convierta en un obstáculo para la contratación laboral de las mujeres. Es importante señalar que estos avances legislativos, que corresponden a países de América Latina, han servido de marco para la presentación de este proyecto, como quiera que la lucha contra la discriminación de la mujer tiene diferentes frentes que deben ser avocados desde las leyes y es necesario que las autoridades nacionales establecerán un compromiso con este tipo de iniciativas.

**Honduras**

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer de Honduras establece que no se debe hacer distinciones de género y prohíbe la solicitud de la prueba de embarazo como un requisito de empleo.

“Artículo 46. El Estado no permitirá ninguna clase de discriminación basada en el género o en la edad que tenga el hombre o la mujer; con el fin de anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo o capacitación. Se prohíbe a los empleadores solicitar prueba de embarazo como requisito previo para optar a un empleo”. Capítulo IV, de la Igualdad de oportunidades en el trabajo y la seguridad Social.

**El Salvador**

El Código de Trabajo en su artículo 30 establece las prohibiciones al empleador de exigir a las mujeres que solicitan empleo, se sometan a exámenes previos para comprobar si se encuentran en estado de gravidez, así como exigirles la presentación de certificados médicos de dichos exámenes, de igual manera se prohíbe la posibilidad de exigir la prueba del VIH a cualquier persona, como requisito para su contratación.

**Uruguay**

La Ley 18.868 del 20 de enero de 2012 establece una prohibición tácita sobre la exigencia de controles de embarazo a cualquier etapa de contratación de personal.

La sanción que establece la ley en contra de empresas que soliciten tal prueba de embarazo es de tipo administrativo, con multas pecuniarias que son destinadas a financiar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.

**México**

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) las mujeres no pueden ser sometidas a pruebas de embarazo para acceder a un empleo, ya que es declarado como un acto discriminatorio.

**Explicación del articulado**

El proyecto solo regula las medidas principales para prohibir directamente la solicitud por parte de cualquier empresa o entidad del ámbito privado y público, de pruebas de embarazo, certificados o declaraciones al respecto cuando se trate como un impedimento y no como medida de protección para ejercer el cargo.

Se aclara en uno de sus párrafos la necesidad de solicitar dicha prueba para algunas ocupaciones de alto riesgo para la salud tanto de la gestante como del nasciturus.

Finalmente se establece una multa de mínimo 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso denunciado a las empresas que comentan este tipo de práctica, aunque el Ministerio del Trabajo establecerá los distintos montos de las multas según el patrimonio de cada empresa.

Adicionalmente la empresa involucrada deberá indemnizar a la víctima de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Trabajo.

**Impacto fiscal**

El presente proyecto de ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios.

De los honorables Congressistas,

*[Handwritten signature]*  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
 Movimiento Político MIRA

*[Handwritten signature]*  
**ANA PAOLA AGUDELO**  
 Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior  
 Movimiento Político MIRA

*[Handwritten signature]*  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Movimiento Político MIRA

*[Handwritten signature]*  
 H. R. Ulara Leticia Rojas González

*[Handwritten signature]*  
 Nancy Denise Castillo  
 H. R. Nancy Denise Castillo García

*[Handwritten signature]*  
 H. R. Florina Perdomo Andrade

*[Handwritten signature]*  
**DAMILO ABRA T.**  
 R.E.P. CASAPARTE

*[Handwritten signature]*  
 H. R. Bruno Camila Abril Tamayo

*[Handwritten signature]*  
 José Emilio Andrade S.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 094 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes *Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo*; honorables Senadores *Arleth Casado, Sofía Gaviria* y otros honorable Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 613 - Viernes, 12 de agosto de 2016

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 087 de 2016 Cámara, por la cual se crea el Ministerio de la Mujer y se dictan otras disposiciones .....	1
Proyecto de ley número 088 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud.....	8
Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil .....	13
Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones .....	19