



# 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° 959

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.*

Bogotá, D. C., 1º de noviembre de 2016

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Justificación y consideraciones del proyecto.
  - 2.1 El derecho al trabajo.
  - 2.2 El retiro forzoso.
  - 2.3 Esperanza de vida.
  - 2.4 Envejecimiento en el mundo y en Colombia.
  - 2.5 Edad de jubilación en el mundo.
3. Audiencia Pública.
4. Pliego de modificaciones.
5. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En el periodo 2009 se puso a consideración del Congreso una iniciativa similar (Proyecto de ley número 154 de 2010 Cámara), *por la cual se desarrolla el artículo 233 de la Constitución Política de Colombia y se fija la edad de retiro forzoso para los magistrados de las Altas Cortes*, de autoría de los honorables Representantes *Carlos Julio Bonilla Soto, José Edilberto Caicedo Sastoque, Yolanda Duque Naranjo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Jack Housni Jaller, Jaime Rodríguez Contreras, Mario Suárez Flores*. Con posterioridad, en la Legislatura 2013-2014 se presentó por parte del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, el Proyecto de ley número 085 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad de retiro forzoso de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva y de la Rama Judicial*. Estas dos iniciativas fueron archivadas.

El presente proyecto de ley fue radicado el 11 de septiembre de 2015 por los honorables Representantes *María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Hugo Hernán González Medina, Nicolás Daniel Guerrero Montaño, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Rubén Darío Molano Piñeros, Óscar Darío Pérez Pineda, Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Margarita María Restrepo Arango, Cristóbal Rodríguez Hernández, Édward David Rodríguez Rodríguez, Rafael Romero Piñeros, Heriberto Sanabria Astudillo, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia González y María Regina Zuluaga Henao* y los honorables Senadores *Alfredo Ramos Maya, Álvaro Uribe Vélez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Iván Duque Márquez, José Obdulio Gaviria Vélez, León Rigoberto Barón Neira, Nohora Stella Tovar Rey, Paola Andrea Holguín Moreno*.

Una vez presentado, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 702 de 2015. Durante el trámite legislativo fueron designados como ponentes para el primer y segundo debate en dicha corporación a los honorables Representantes *Fabio Raúl Amín Saleme* (Coordinador), *Margarita María Restrepo Arango* y *Rafael Eduardo Paláu Salazar*, quienes presentaron ponencias publicadas en las *Gaceta del Congreso* números 872 de 2015 y 1041 de 2016.

Luego de ser aprobado en su trámite legislativo por la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y fueron designados ponentes para primer debate en Senado, los honorables Senadores *Édinson Delgado Ruiz* (Coordinador) y *Antonio José Correa Jiménez*.

## 2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

### 2.1 EL DERECHO AL TRABAJO

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, el cual debe garantizar que los derechos de todas las personas se hagan efectivos, con el fin de que estas tengan un nivel de vida digno y participativo como miembros de una sociedad y asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1° se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado.

Sobre la nueva orientación del derecho al trabajo que consagró la Constitución de 1991 la

Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía el control constitucional, señaló:

*“...de ahí entonces que la reforma hubiese afirmado, de un lado, la necesidad social del trabajo como elemento dinámico y de energía propulsora del quehacer comunitario que los individuos estaban obligados a aportar como elemento del desarrollo general y, de otro lado, hubiese proclamado su dignidad y alto rango dentro de los derechos reconocidos al individuo para alcanzar sus propios fines de gozar de una vida plena y decorosa para sí mismo y su familia, según principios que aceptó y amplió la Constitución de 1991. El trabajo, subordinado o no, es la médula de la vida en sociedad y el eje primordial de la existencia humana, de manera que el principio constitucional es la consagración de una verdad inconcusa.*

*“La ley, pues, debe rodear de especiales circunstancias de cuidado y favor, de estímulo y apoyo, de garantía y respeto y de realce y exaltación, el trabajo humano dentro de los marcos sociales e individuales en los que se ubica”<sup>1</sup>.*

En relación con la consagración del trabajo en la Constitución de 1991 también la honorable Corte Constitucional ha dicho:

*“Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad”<sup>2</sup>.*

Lo anterior significa que dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no solo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta; y además, que constituye la actividad libre y lícita del hombre, que no solo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada.

En la Carta Fundamental se encuentra consagrado el derecho al trabajo, el cual, además de ser derecho, es una obligación social, que goza de la especial protección del Estado. El artículo 25 de la Constitución Política dispone que *“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”*.

El trabajo como derecho, implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en

1 Sentencia N°. 115 Corte Suprema de Justicia Sala Plena. Sep. 26 de 1991

2 Sentencia T-222 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírsele los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.

## 2.2 EL RETIRO FORZOSO

La edad de retiro forzoso encuentra su fundamento constitucional en principios elementales del Estado Social de Derecho, como el principio de igualdad y el derecho al trabajo.

El marco constitucional de los servidores públicos está regido por el capítulo segundo del título quinto de la Carta, el cual, en líneas generales, define quiénes son servidores públicos, establece algunas exigencias para acceder a la función pública, determina su responsabilidad, fija algunas prohibiciones y precisa su sistema de nombramiento.

Asimismo, el artículo 125 superior señala que el retiro de los cargos de carrera se hará, “por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”. Pues bien, la llegada a la edad de retiro forzoso es una de aquellas causales previstas en la ley a las que se refiere la Constitución. En este sentido, el literal g de la Ley 909 de 2004 prescribe que el retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce por el arribo a la edad de retiro forzoso.

La Corte Constitucional, al referirse el retiro forzoso a la edad de 65 años como causal de desvinculación del servicio público, encontró acorde las disposiciones con los fines consagrados en la Carta Política, pues lo que se pretende con esta medida es que “el Estado redistribuya y renueve un recurso escaso, como son los empleos públicos, con la finalidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a este en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades”<sup>3</sup>.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que la fijación legal de la edad de retiro forzoso a los 65 años, no vulnera el mínimo vital, pues la aludida restricción “impuesta a los servidores públicos es compensada por el derecho que adquieren al disfrute de la respectiva pensión de jubilación (C.P., artículo 48) y a las garantías y prestaciones que se derivan de la especial protección y asistencia que el Estado está obligado a dispensar a las personas de la tercera edad (C.P., artículos 13 y 46), lo cual deja a salvo la integridad del indicado derecho fundamental”<sup>4</sup>.

El artículo 31 del Decreto número 2400 de 1968, aplicable al personal civil que presta sus servicios en los empleos de la rama ejecutiva del poder público, dispone que “*Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no será reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo a lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos*”.

En desarrollo del control abstracto del artículo 31 del Decreto-ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración de personal civil y se dictan otras disposiciones, que establece la edad de retiro forzoso, la Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia C-351 de 1995, que la medida es constitucional, porque “*es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad, sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos*”<sup>5</sup>.

Asimismo señaló:

“*El artículo 31 del Decreto número 2400 de 1968 no ha perdido vigencia con la expedición de la Carta Política de 1991, porque, como se ha establecido, no la contradice. En efecto, la única tacha de inconstitucionalidad que podría impugnársele, en gracia de discusión, es que discrimina a los mayores de determinada edad, impidiéndoles su realización laboral. Pero el legislador como ya se expresó, es autónomo para fijar el tope de edad, porque la Constitución misma prevé estas situaciones, cuando confiere al legislador la potestad de señalar la edad, sin darle ninguna pauta específica. Luego no puede ser inconstitucional una especificación que goza de amparo constitucional.*”

*No existe una discriminación, pues, porque se trata de una figura constitucional, y porque, además, deben brindarse oportunidades laborales a otras personas, que tienen derecho a relevar a quienes ya han cumplido una etapa en la vida. Los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, ya que la teoría de la institucionalización del poder público distingue la función del funcionario, de suerte que este no encarna la función, sino que la ejerce temporalmente. La función pública es de interés general, y en virtud de ello, la sociedad tiene derecho a que se consagren garantías de eficacia y eficiencia en el desempeño de ciertas funciones. Por ello es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad,*

3 Sentencia C-563 de 1997. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 *Ibidem*

5 Sentencia C-351 de 1995. M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

*sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos”.*

Se sostuvo en la sentencia que el establecimiento de una edad de retiro forzoso en la administración pública logra materializar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (artículos 13 y 40-7 C.N.), del derecho al trabajo de los ciudadanos que aspiran a desempeñarse como servidores públicos (artículo 25, C.N.) y de los mandatos constitucionales que ordenan al Estado propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (artículo 54, C.N.) y dar pleno empleo a los recursos humanos (artículo 334, C.N.).

El establecimiento de una edad de retiro forzoso para los servidores públicos, en abstracto, no contraviene los mandatos constitucionales, en tanto materializa el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, cristaliza el derecho al trabajo de los ciudadanos que aspiran a desempeñarse como trabajadores al servicio del Estado y respeta el derecho al mínimo vital del servidor que alcanza la edad de retiro forzoso, pues su expulsión del cargo se remedia con la adquisición de derechos derivados del sistema de seguridad social en pensiones. Así, pues, la fijación de una edad de retiro goza de fines constitucionalmente legítimos y la afectación que ella acarrea al servidor público es razonable, dada la compensación que este recibe en materia pensional.

Sin embargo, al examinar la aplicación de estas normas en casos concretos, la Corte Constitucional ha podido constatar que el progresivo endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, debido al incremento en la edad y el número de semanas de cotización requeridas, aunado a las barreras institucionales para dar respuesta oportuna a las solicitudes de reconocimiento pensional, ha conducido a que, en ocasiones, las personas alcancen la edad de retiro forzoso sin que hubiesen logrado acceder a una prestación que garantice su mínimo vital. En este tipo de casos, debe realizarse una valoración razonable de las circunstancias especiales que rodean a la persona que se encuentra en la edad límite para el retiro de sus labores, con el objeto de evitar la eventual vulneración de derechos fundamentales, pues este tipo de ciudadanos o ciudadanas, al llegar a la tercera edad, pueden llegar a tener dificultades para procurarse los mínimos existenciales, además de hallarse, en condición de desventaja, ante el mercado laboral.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-161 de 2003 se estableció que la aplicación razonable de la desvinculación de los servidores públicos por motivo del cumplimiento de la edad de retiro forzoso, no implica cercenar los derechos fundamentales de ciudadanos que se encuentran

en la tercera edad, los cuales merecen una tutela especial en los términos dogmáticos del Estado Social de Derecho: *“Conforme con las consideraciones generales de esta providencia la fijación legal de una edad de retiro forzoso como causal de desvinculación del servicio público, siempre que responda a criterios objetivos y razonables, constituye una medida constitucionalmente válida gracias a la cual el Estado redistribuye un recurso escaso, como lo es el empleo público, con el propósito de que todos los ciudadanos tengan acceso a este en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. Sin embargo, tal y como se expresó previamente, la aplicación de este tipo de normas por parte de la administración debe ser razonable, de tal manera que sea el resultado de una valoración de las condiciones particulares del trabajador en cada caso concreto. Ello para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, toda vez que se trata de personas que han llegado a la tercera edad, 70 años, y que por tanto merecen especial protección por parte del Estado”.*

En la Sentencia T-012 de 2009 con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, la Sala Cuarta de Revisión amparó el derecho fundamental al mínimo vital de un docente vinculado a la Secretaría de Educación de Bogotá, a quien habían apartado de su cargo al cumplir la edad de retiro forzoso. En concepto de la Sala, el retiro del accionante se dio conforme a una *“[...] simple aplicación objetiva de las normas de retiro forzoso del servicio por cumplimiento de la edad de 65 años, sin hacer una valoración de sus circunstancias particulares, como son (i) la entera dependencia de su salario para la satisfacción de sus necesidades; y (ii) la falta de respuesta de fondo de la solicitud de pensión que había presentado, privándolo con ese proceder, desproporcionado e injustificado, de la posibilidad de percibir un ingreso que le permita proveer su subsistencia y la de su familia, con lo cual se vulnera su derecho fundamental al mínimo vital”.* En consecuencia, se ordenó a la demandada que reintegrara al accionante al cargo que ocupaba u otro similar, hasta tanto el fondo respectivo resolviera su situación pensional.

En la Sentencia T-487 de 2010 con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez, la Sala Tercera de Revisión estudió dos acciones de tutela acumuladas. Una de estas acciones fue interpuesta por un funcionario de la Fiscalía General de la Nación de libre nombramiento y remoción, quien padecía *“trombosis y colecistitis-colelitiasis”* y había sido desvinculado luego de haber cumplido la edad de retiro forzoso, sin que el Instituto de Seguros Sociales hubiera resuelto su solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, porque existía una controversia sobre algunos períodos de cotización que no aparecían acreditados en su

historia laboral. La Sala consideró que la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales del actor a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital, porque en su decisión no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales en las que se encontraba el actor y su núcleo familiar, ya que su salario constituía su única fuente de ingresos, su estado de salud era delicado y la demora en el reconocimiento de la pensión podía ser imputada en parte a la entidad accionada, ya que esta no había contribuido en forma eficiente a complementar la historia laboral del actor. Por tanto, se ordenó a la demandada que reintegrara al tutelante al cargo que ocupaba u otro equivalente, hasta tanto el ISS se pronunciara con respecto a su solicitud de pensión de jubilación.

En la Sentencia T-496 de 2010 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona mayor de sesenta y cinco (65) años de edad en contra de una empresa social del Estado a la cual estaba vinculada, porque esa entidad había dado por terminado su contrato de trabajo por haber cumplido la edad de retiro forzoso, sin tener en cuenta que el trabajo que desempeñaba constituía su única fuente de ingresos y que le faltaban menos de dos (2) años de servicios para que se le reconociera su derecho a la pensión de vejez. La Corte consideró que a pesar de que la peticionaria, al momento de ser desvinculada, no cumplía con los requisitos para que se le reconociera su derecho a la pensión de vejez, esta tenía derecho a ser reintegrada y a que la entidad accionada no la desvinculara hasta que manifestara si seguiría cotizando al sistema y cumplir con el número de semanas exigidas para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, caso en el cual la entidad no estaría obligada a mantenerla en el cargo, o si optaría por solicitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, evento en el cual la entidad solo podría desvincularla hasta que la administradora de fondos de pensiones le reconociera y pagara dicha prestación, con el fin de asegurar la protección de su mínimo vital.

Finalmente, en la Sentencia T-154 de 2012, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, la Sala Novena de Revisión amparó el derecho fundamental al mínimo vital de un docente de sesenta y seis (66) años de edad, a quien habían desvinculado del cargo que ocupaba en la Universidad del Chocó por haber cumplido la edad de retiro forzoso. A juicio de la Sala, “la Universidad accionada procedió a hacer efectiva la decisión del retiro forzoso sin que la situación particular del accionante hubiese estado definida y se apreciara conforme a los dictados y principios constitucionales, ocasionándole de contera un perjuicio grave, en tanto dejó de percibir el

único ingreso que servía de sustento a su familia. Si bien, la Empresa expuso como el motivo del retiro del servicio del peticionario la causal de haber llegado a la edad de retiro forzoso debió prever de igual forma el impacto que dicha decisión produciría en sus condiciones de vida digna, pues era el único medio de subsistencia que tenía”. Motivo por el cual se ordenó a la demandada que reintegrara al accionante al cargo que ocupaba u otro similar, hasta tanto “no sea notificado del acto de inclusión en nómina por parte del Instituto de Seguros Sociales”.

En definitiva, los casos anteriores evidencian una ruta de decisión jurisprudencial según la cual no se considera razonable desvincular del servicio a una persona que ha alcanzado la edad de retiro forzoso, cuando antes no se ha logrado garantizar su mínimo vital, ya sea a través de alguna de las prestaciones que para el efecto dispone el sistema de seguridad social, o mediante cualquier otro beneficio dirigido a proveer los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población de la tercera edad.

El reconocimiento constitucional de la estabilidad laboral es una de las características más relevantes del Estado social de derecho y es resultado de una interpretación conjunta de, por lo menos, cuatro preceptos constitucionales: en primer lugar, del artículo 53 de la Constitución Política, que consagra el derecho a “la estabilidad en el empleo”; en segundo lugar, del deber que tiene el Estado de adelantar una política de “integración social” a favor de aquellos que pueden considerarse “disminuidos físicos, sensoriales y síquicos” (artículo 47); en tercer lugar, del derecho que tienen todas las personas que “se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” a ser protegidas “especialmente”, con miras a promover las condiciones que hagan posible una igualdad “real y efectiva” (artículo 13) y, en cuarto lugar, del deber de todos de “obrar conforme al principio de solidaridad social”, ante situaciones que supongan un menoscabo del derecho a contar con un nivel óptimo de salud (artículo 95, numeral 2°).

Por tal razón, debe reconocerse esta protección a quienes han sido desvinculados por cumplir la edad de retiro forzoso, cuando sea necesario garantizar su mínimo vital, es decir, mientras la persona no obtenga el reconocimiento de la pensión si es que reúne los requisitos para ellos.

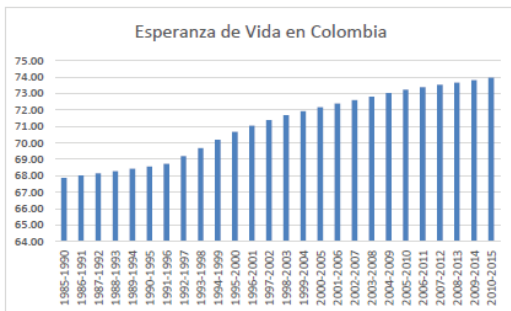
### 2.3 ESPERANZA DE VIDA

La esperanza de vida al nacer es una estimación del promedio de años que viviría un grupo de personas nacidas el mismo año si los movimientos en la tasa de mortalidad de la región evaluada se mantuvieran constantes. Es uno de los indicadores de la calidad de vida más comunes, aunque resulta difícil de medir. Algunos econo-

mistas han propuesto usarlo para medir el retorno de la inversión en el capital humano de una región por organismos o instituciones internacionales.

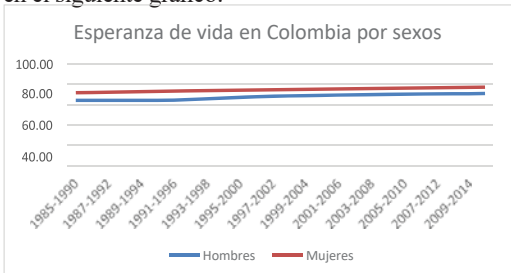
La definición de esperanza de vida del PNUD (ONU) es la siguiente: “Años que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida”<sup>6</sup>.

La esperanza de vida al nacer para los colombianos ha aumentado en los últimos años según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la cual se encuentra en 73.95 años, por su parte, el estudio anual sobre la salud global que hace la OMS indicó que la esperanza de vida media en Colombia es de 74,8 años y los indicadores del Banco Mundial determinan la esperanza de vida de 73.99 para Colombia.



Fuente: DANE. Colombia. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985-2015.

La esperanza de vida de las mujeres es de 77,10 años, mayor que la de los hombres que fue de 70,95 años, según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:



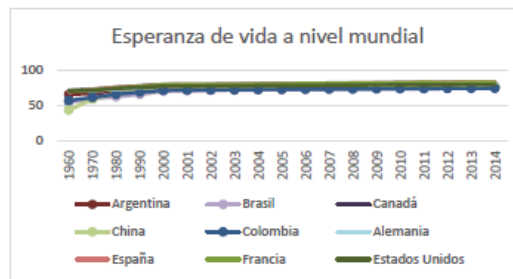
Fuente: DANE. Colombia. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985-2015.

A nivel latinoamericano, Chile es el país con mayor esperanza de vida en Latinoamérica, con 80,5 años según la OMS y el resto de países de la región tienen un promedio por debajo de los 80 años, a su vez, según los indicadores del Banco Mundial, el promedio de esperanza de vida para los chilenos es de 81.4 años.

Otros países que tienen una esperanza de vida superior a los 75 años, según el Banco Mundial y la

OMS son: Costa Rica, con 79,6; Cuba, con 79,1; Panamá, con 77,8; Uruguay, con 77; México, con 76,7; Argentina, con 76,3; Ecuador, con 76,2; Perú, con 75,5 y Brasil con 75 años de media.

En la lista siguen Colombia, Nicaragua y Honduras con 74,8 años y luego Venezuela, con un promedio de 74,1 años; Paraguay, con 74; República Dominicana, con 73,9; El Salvador, con 73,5 y Guatemala, con 71,9. Bolivia es el país de América Latina donde la esperanza de vida media es menor, con un promedio de 70,7 años según la OMS y 68.34 años según los indicadores del Banco Mundial.



Fuente: Banco Mundial

La OMS señaló que entre el 2000 y el 2015 la esperanza de vida media en el mundo aumentó 5 años, el mayor avance desde los años sesenta, llegando al 2015 con un promedio de 71,4 años. Solo 29 países superaron los 80 años de media en todo el mundo.

África fue la región que según la OMS consiguió aumentar en mayor medida su esperanza de vida (9,4 años más entre el 2000 y el 2015), mientras que la región del Este del Mediterráneo fue la que menos aumentó, solo 0,7 años de media.



Fuente: Banco Mundial

## 2.4 ENVEJECIMIENTO EN EL MUNDO Y COLOMBIA

Según la OMS, una de las razones por las que el envejecimiento se ha convertido en una cuestión política clave es que tanto la proporción como el número absoluto de personas mayores están aumentando de forma notable en las poblaciones de todo el mundo.

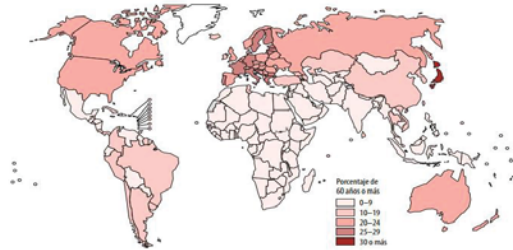
Las siguientes gráficas muestran la proporción por país de personas de 60 años o más en 2012 y las proyecciones para 2050. En la actualidad, solo un país tiene una proporción superior al 30%: Japón. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo, muchos países tendrán una proporción similar. Se trata de países de Europa y América del Norte, pero también de Chile, China, la Federación de Rusia, la República

6 Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano. PNUD.

de Corea, la República Islámica del Irán, Tailandia y Vietnam.

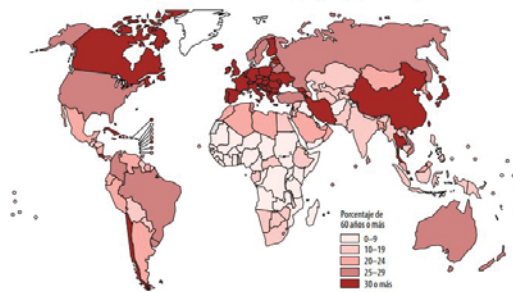
El ritmo de envejecimiento de la población en muchos países también es mucho mayor que en el pasado. Por ejemplo, mientras que Francia dispuso de casi 150 años para adaptarse al aumento del 10% al 20% en la proporción de la población mayor de 60 años, algunos países como Brasil, China e India tendrán un poco más de 20 años para hacer la misma adaptación. Esto significa que la adaptación en estos países deberá ser mucho más rápida que en el pasado.

Proporción de personas de 60 años o más, por país, en 2015



Fuente: Estudio anual sobre la salud global. Organización Mundial de la Salud - OMS 2015.

Proporción de personas de 60 años o más, por país, proyecciones para 2050



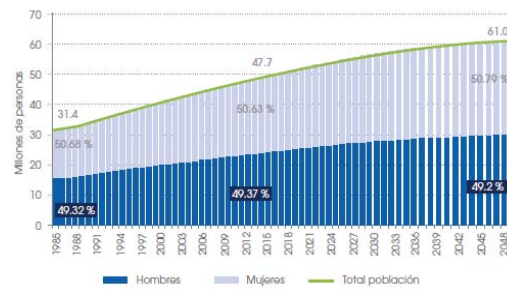
Fuente: Estudio anual sobre la salud global. Organización Mundial de la Salud - OMS 2015.

A lo largo del tiempo se evidencia un aumento progresivo de la población, especialmente del grupo de los adultos mayores, lo que representa para el país un desafío en cuanto a políticas sociales y recursos se refiere. Esta transformación demográfica genera gran impacto en el desarrollo social, político y económico, así como en la calidad de vida, el cumplimiento de los derechos y las dinámicas de los procesos sociales, y de cohesión social, que conlleva.

En Colombia, entre 1985 y 2014, la población aumentó aproximadamente un 52%: de 31 millones de personas pasó a 48 millones. Se estima que en las próximas tres décadas siga creciendo, aunque a un ritmo menor: de 48 millones de personas en el 2014 aumentaría a 61 millones en el 2050. Las mujeres aportan en promedio un 51% del total, porcentaje que se mantiene estable a lo largo del periodo<sup>7</sup>.

7 Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D. C. Colombia. 706 p.

Evolución población total nacional y por sexo (millones de personas), 1985-2050

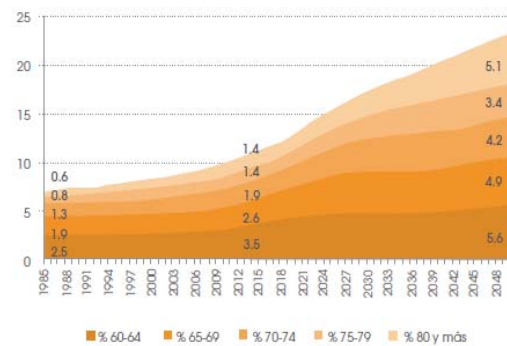


Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2014) y Pachón (2012).

Las principales causas del envejecimiento poblacional son el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad, el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, el descenso de las tasas de fecundidad, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, la atenuación del ritmo de incremento de la población y los procesos de migración (A pesar de que la migración de las personas mayores de 60 años al exterior es menor del 2% del total, las altas tasas de desplazamiento de los más jóvenes sí incide significativamente en el envejecimiento territorial).

Uno de los indicadores clásicos del proceso de envejecimiento demográfico es el porcentaje que representa la población de 60 años o más respecto del total de la población. En Colombia, a partir del año 2020, el peso de las personas de 60 años o más frente al total de la población empieza a crecer aceleradamente (ver Gráfica). En 1985, esa proporción era alrededor del 7%; en el 2014 representaba el 10% y a partir del 2020 tendrá un crecimiento acelerado que lo llevará al 23% en el 2050. El subgrupo de edad más dinámico es el de 80 años o más, que representará en el 2050 un 5% de la población total, en contraste con el 0.6% de 1985 y del 1.4% en el 2014. Esto tiene consecuencias de política pública, pues este grupo es el que más demanda servicios de salud y de cuidado, e impondrá una mayor responsabilidad a los programas de asistencia y seguridad social del Estado.

Porcentaje de la población de 60 años o más frente a la población total nacional, 1985-2050



Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2014) y Pachón (2012).

Fuente: Misión Colombia Envejece. 2015.

**3. AUDIENCIA PÚBLICA**

En aras de escuchar las diferentes posturas que tienen los sectores públicos y privados, la academia, los gremios y demás personas interesadas, en los diferentes proyectos que cursan en la Comisión y con el ánimo de enriquecer estas iniciativas los ponentes del proyecto solicitaron la realización de una audiencia pública para analizar el proyecto en estudio y generar espacios que garanticen la participación ciudadana, para lo cual se aprobó la Proposición número 15 con los siguientes citados e invitados:

**Por el sector público:**

1. Ministra de trabajo.
2. Ministro de Hacienda y Crédito Público.
3. Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
4. Presidente de Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).
5. Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
6. Presidente de la Corte Constitucional.
7. Presidente del Consejo de Estado.
8. Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

**Por el sector privado:**

1. Presidente de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano

**Por el sector sindical:**

1. Presidente de la CGT
2. Presidente de la CTC
3. Presidente de la CUT

**Por el sector gremial:**

1. FONDOS DE PENSIONES RAIS - ASO-FONDOS
2. FONDOS DE PENSIONES RPM - COL-PENSIONES

**Por parte de la academia:**

1. Director del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario.
2. Director del Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia.

Dicha audiencia se realizó el martes 18 de octubre del presente año en el recinto de la Comisión Séptima del Senado con la presencia de diferentes sectores, quienes intervinieron y radicaron ante la Secretaría de la Comisión Séptima sus respectivas posturas a favor y en contra del proyecto.

De otra parte, se recibieron múltiples conceptos de entidades oficiales y privadas y de personas naturales que fueron analizadas por lo ponentes para la elaboración del presente informe.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

| TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES  | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO   |
|---|---|
| <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA</b><br/> <i>por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas.</i></p>  | <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA</b><br/> <i>por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.</i></p>   |
| <p>El Congreso de Colombia<br/> <b>DECRETA:</b></p>   | <p>El Congreso de Colombia<br/> <b>DECRETA:</b></p>   |
| <p>Artículo 1°. La edad máxima de retiro del cargo para las personas que desempeñen funciones públicas, ya sea en régimen de carrera o libre nombramiento y remoción, en caso de que deseen continuar en el ejercicio de sus cargos, será de setenta (70) años, los cuales una vez cumplidos serán retirados del servicio y no podrán ser reintegrados.</p>   | <p>Artículo 1°. La edad máxima para el retiro forzoso del cargo, para las personas que desempeñen funciones públicas, <del>ya sea en régimen de carrera o libre nombramiento y remoción, en caso de que deseen continuar en el ejercicio de sus cargos,</del> será de setenta (70) años, los cuales una vez cumplidos causarán el retiro inmediato del cargo que desempeñen tales funcionarios y no podrán ser reintegrados bajo ninguna circunstancia.<br/>                     Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1° del Decreto-ley número 3074 de 1968.</p>  |
| <p>Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Quienes a partir de su entrada en vigencia accedan o se encuentren en ejercicio de cualquiera de los cargos a los que hace referencia el artículo primero podrán permanecer voluntariamente en los mismos, pero con la obligación de seguir cotizando al régimen de seguridad social, tanto en salud como en pensión, aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. A las personas que se acojan a la opción que ofrece la presente ley no les será aplicable lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.</p> | <p>Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley accedan o se encuentren en ejercicio de funciones públicas, <del>de cualquiera de los cargos a los que hace referencia el artículo primero,</del> salvo quienes hayan cumplido la edad de 65 años, podrán permanecer voluntariamente en los mismos, con la obligación de seguir contribuyendo al régimen de seguridad social (Salud, pensión y riesgos laborales), aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. A las personas que se acojan a la opción voluntaria de permanecer en el cargo, en los términos de la presente ley, no les será aplicable lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.</p> |
| <p>Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro aquí fijada. Tampoco modifica las</p>   | <p>Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso <b>a ningún cargo público, ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero,</b> ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro forzoso aquí</p>   |



| TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES  | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO  |
|---|--|
| <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas.</i></p>  | <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.</i></p>  |
| condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.  | fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.  |
| Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <u><i>Diario Oficial</i></u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y en especial las contenidas en los Decretos-ley 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29), y en los Decretos 1950 de 1973, 3047 de 1989, 564 de 2006 (artículo 93), 1100 de 2008 (artículo 5°), 1469 de 2010 (artículos 83 y 102) y 1069 de 2015 (artículos 2.2.6.1.5.3.13 y 2.2.6.3.2.3), el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. | Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <u><i>Diario Oficial</i></u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y en especial las contenidas en los Decretos-ley 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29), y en los Decretos 1950 de 1973, 3047 de 1989, 564 de 2006 (artículo 93), 1100 de 2008 (artículo 5°), 1469 de 2010 (artículos 83 y 102) y 1069 de 2015 (artículos 2.2.6.1.5.3.13 y numeral 4 del artículo 2.2.6.3.2.3), el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. |

### 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables integrantes de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en Primer Debate, el Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas*, con base en el siguiente texto propuesto que hace parte integral del Informe de Ponencia para Primer Debate Senado que aquí se rinde:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La edad máxima para el retiro forzoso del cargo, para las personas que desempeñen funciones públicas, será de setenta (70) años, los cuales una vez cumplidos causarán el retiro inmediato del cargo que desempeñen tales funcionarios y no podrán ser reintegrados bajo ninguna circunstancia.

Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1° del Decreto-ley número 3074 de 1968.

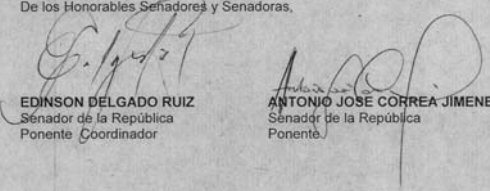
Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Quienes a partir de la entrada en vi-

gencia de la presente ley accedan o se encuentren en ejercicio de funciones públicas, salvo quienes hayan cumplido la edad de 65 años, podrán permanecer voluntariamente en los mismos, con la obligación de seguir contribuyendo al régimen de seguridad social (Salud, pensión y riesgos laborales), aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. A las personas que se acojan a la opción voluntaria de permanecer en el cargo, en los términos de la presente ley, no les será aplicable lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ningún cargo público, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro forzoso aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y en especial las contenidas en los Decretos- ley 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29), y en los Decretos números 1950 de 1973, 3047 de 1989 y 1069 de 2015 (artículos 2.2.6.1.5.3.13 y numeral 4 del artículo 2.2.6.3.2.3).

De los Honorables Señadores y Senadoras,



EDINSON DELGADO RUIZ  
Senador de la República  
Ponente Coordinador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República  
Ponente


COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para Primer Debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2016 SENADO, 064 DE 2015 CÁMARA (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2015 CÁMARA)**

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

Bogotá, D. C., noviembre de 2016

Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

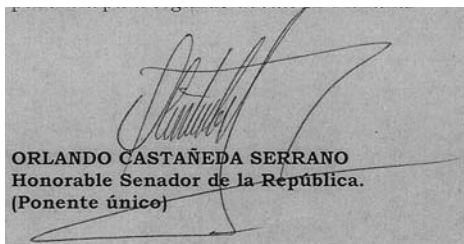
Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara), por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara), *por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.* Dadas algunas consideraciones adicionales y en virtud de ampliar, profundizar y precisar los alcances de este proyecto de ley, me permito poner a consideración el siguiente Informe de ponencia para segundo debate en Plenaria.



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
Honorable Senador de la República.  
(Ponente único)

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2016 SENADO, 064 DE 2015 CÁMARA (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2015 CÁMARA)**

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

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley es fruto de la acumulación de dos proyectos en Cámara; tiene como objetivo fundamental coadyuvar a mejorar las condiciones en las que una madre asume los primeros días, semanas y meses del recién nacido. En ese orden de ideas, aumenta los términos de duración de las licencias de maternidad de catorce (14) a dieciocho (18) semanas y define además algunos elementos adicionales para garantizar que la lactancia materna pueda ejercerse en una mayor plenitud.

**2. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado contiene dos proyectos, a saber:

El Proyecto de ley número 064 de 2015 Cámara, radicado el 10 de agosto de 2015 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por sus autores principales, la honorable Representante Tatiana Cabello Flórez y el honorable Senador Iván Duque Márquez, y enunciado en la *Gaceta del Congreso* número 592 de 2015. Y adicionalmente el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara, radicado el 15 de septiembre de 2015 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por sus autores principales, el honorable Representante Cristian José Moreno Villamizar y el honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta, y enunciado debidamente en la *Gaceta del Congreso* número 651 de 2015.

Una vez surtido el trámite de radicación del proyecto de ley ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, para dar primer debate al mismo, fui designado como ponente único de esta iniciativa. Esta fue aprobada en primer debate con mayoría de votos el 13 de septiembre de 2016, en acta 12 del mismo año. Por lo mismo, procedo a dar ponencia para segundo debate al proyecto de ley en mención.

**3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley números 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara),

consta de (3) artículos incluida la vigencia, referentes a aspectos que se señalarán a continuación:

**Artículo 1º.** Modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo en relación con la licencia de maternidad, al aumentar la misma de catorce (14) semanas a dieciocho (18) semanas. Define además mecanismos para fortalecer la ejecución de la licencia materna en las mejores condiciones, tanto para la madre como para el recién nacido, con el fin de que esta sea garantizada incluso a quien asuma la atención del menor fruto de la incapacidad o calamidad de la madre.

**Artículo 2º.** Establece la modificación del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de prohibir el despido de la mujer en estado de gestación y/o lactancia. Por otro lado, define la indemnización a la madre y la sustitución de la licencia en caso de que esta no logre ser de efectivo goce.

**Artículo 3º.** Determina la vigencia del proyecto.

#### 4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley de que trata esta ponencia es de iniciativa Congresual, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. . Adicionalmente acoge los principios de iniciativa legislativa, formalidad en publicidad, unidad de materia y título de ley, contenidos en los artículos 150, 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

##### a) Constitución Política.

- Artículos 9º y 93 de la Constitución.

- **Artículo 44 de la Constitución que reza.** “*Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...) (...) La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*”. (Subrayado fuera del texto).

##### b) Legislación y Reglamentación Colombiana.

- Código de infancia y adolescencia

- Corte Constitucional

• Sentencia 646 de 2012

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

(i) Propiciar que la madre goce de un mayor descanso, que en parte le permita recuperarse y cuidar a su niño; (ii) resguardar el derecho al mínimo vital, gracias a la continuación de la remuneración; (iii) reafirmar la responsabilidad social que debe existir entre la madre y el empleador, y la solidaridad de este, con miras a la protección del nuevo miembro de la familia”.

• Sentencia SU-070 de 2013.

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

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

#### 5. CONSIDERACIONES GENERALES PRESENTADAS PARA EL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unicef afirman que la lactancia materna “*es una forma inigualable de facilitar el alimento ideal para el crecimiento y desarrollo correcto de los niños*”<sup>1</sup>. Es decir que supera el acto relacional y afecta la salud y el crecimiento del menor. Ahora, existen innumerables estudios que ratifican dicho beneficio, no solo en el fortalecimiento de la relación que se da durante el proceso lactante, sino además se evidencian las desventajas que poseen las “leches artificiales” frente a la leche materna. Uno de dichos estudios arrojó como resultado “*que los niños que*

<sup>1</sup> La liga de la leche en Colombia ha profundizado en el tema y ha editado varios artículos y videos que ahondan en ello. Para confrontar lo dicho, véase el sitio web: <http://lilcolombia.org/> (Consultado el 10 de junio de 2015).

tomaron fórmula con un alto contenido en proteínas pesaban más que los que tomaron leche con menor cantidad de proteínas, sin haber diferencias en la altura (por lo que tenían un índice de masa corporal superior”<sup>2</sup>, es decir que no es lo mismo alimentar naturalmente a los niños que hacerlo de manera artificial.

Adicionalmente, en cuanto al fortalecimiento emocional del lactante y las madres, es importante señalar que las primeras vivencias afectivas del niño dan como resultado justamente la fundamentación de los pilares de su vida emocional. Estas primeras experiencias que se dan en la gestación, el tiempo de lactancia y la infancia van dejando huellas que se proyectarán con singular fuerza con el transcurso de los años<sup>3</sup>.

El período de lactancia, entonces, es la oportunidad en la que la madre y el niño lactante pueden fortalecer su relación y adquirir los beneficios en salud de dicho proceso. Para el caso de Colombia, el período de licencia remunerada está definida actualmente en 14 semanas, pero la misma Corte Constitucional ha señalado que “(...) la licencia de maternidad es el resultado del cumplimiento efectivo de los principios constitucionales de amparo a la familia como institución básica de la sociedad, y los derechos de la madre y del menor a la vida digna y al mínimo vital (...)”<sup>4</sup>. Así las cosas, la ampliación de la licencia materna es un elemento fundamental para el cumplimiento de estos propósitos.

Por esta razón, este proyecto de ley aborda la licencia de la madre, desde dos etapas: la prenatal y la posnatal. La prenatal, que es aquella que se da previa al parto y es necesaria en la medida en que la madre no puede realizar actividades con el mismo vigor e intensidad que los de una mujer no embarazada; de ahí que se considere que la licencia a la que tiene derecho le permita disponer de una (1) semana más, para disfrutar de este periodo y reservar las otras diecisiete (17) para el periodo posnatal. Este último hace referencia al periodo de tiempo del que debe disponer la madre con posterioridad a la fecha del parto y se justifica en la medida en que la mujer en ese periodo requiere una recuperación; además, necesita un lapso de tiempo mayor en el que se dedique completamente al cuidado de su bebé, a efectos de garantizar: primero, la alimentación adecuada tanto de la madre lactante y como de su bebé, y,

segundo, la creación y el fortalecimiento de los lazos afectivos que los mantendrá unidos el resto de la vida.

El análisis de los elementos anteriores permite concluir, entonces, que es necesario disponer un tiempo más prolongado en favor de la madre, para que esta pueda permanecer más tiempo con el recién nacido, y que el Estado y la sociedad asuman ello como un compromiso con las familias. De ahí que se pretenda ampliar el período que la legislación prevé para que la madre goce de una licencia mayor que le permita permanecer más tiempo con su hijo recién nacido.

Esto es en consonancia con la protección de la familia y de los niños como deber del Estado. En este escenario, la protección de las madres en proceso de gestación y, por ende, el descanso remunerado con destino a su dedicación exclusiva al cuidado del recién nacido, revisten una importancia mayor por cuanto representan una etapa de riesgo para su salud y la vida tanto suya como de la de su bebé, ante lo cual se deben proveer las mejores condiciones de cuidado y protección, máxime si se trata de madres trabajadoras.

Lo anterior ha sido conceptualizado por el Ministerio de Salud y Protección Social, respecto al Proyecto de ley número 237 de 2015 (sobre lactancia materna). En él, el Ministerio señala que “la protección de la mujer y de su hijo y, en general de quienes se encuentren en una situación de debilidad manifiesta, constituye un deber estatal. Es más, comporta una obligación de la sociedad en su conjunto tomando en cuenta los deberes de la persona y el ciudadano”<sup>5</sup>.

En Colombia, a pesar de que la legislación ha ido realizando ajustes y, como ya se dijo, poco a poco los niños y las mujeres gestantes y lactantes van asumiéndose como sujetos de especial protección por el Estado, la Corte ha tenido que visibilizar las normas y hacerlas más garantistas a favor de la población materna e infantil; es ese sentido, la jurisprudencia se ha ampliado y, por lo mismo, la aceptación y aplicación directa en instancias judiciales de este favorecimiento. No obstante, en términos de la licencia remunerada para las madres, y destinada a atender al recién nacido, se sigue teniendo una deuda en relación con lo alcanzado por otros países del mundo, incluyendo Suramérica donde el descanso remunerado es mayor en los países que han alcanzado el desarrollo, o están en la pretensión de hacerlo, como es el caso de Colombia.

2 The Early Nutrition Programming Project. Eu Childhood Obesity. Disponible en <http://www.metabolic-programming.org/obesity/results.htm>- (Consultado el 10 de junio de 2015).

3 Gómez, Beatriz. La Lactancia Materna: fundamental para el crecimiento del niño. 2011. Disponible en: <http://www.hospitalaleman.org.ar/mujeres/la-lactancia-materna-fundamental-para-el-crecimiento-del-nino/> (Consultado el 13 de septiembre de 2015).

4 Corte Constitucional. Sentencia T-216 de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

5 Ministerio de Salud y Protección Social. Concepto sobre el Proyecto de ley número 237 de 2015 (Cámara), “por medio de la cual se adecuan lactarios a entidades públicas nacionales, territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones”. Radicado número 201511400867751 del 20 de mayo de 2015.

**Europa<sup>6</sup>**

| <b>País</b>     | <b>Licencia de maternidad</b>   |
|-----------------|---|
| Albania         | 1 año   |
| Alemania        | 140 días recibiendo el 100% del salario más 1 año recibiendo el 67% del salario (máx. 1800 euros) |
| Austria         | 112 días  |
| Bélgica         | 105 días  |
| Bielorrusia     | 126 días  |
| Bulgaria        | 2 años. El primero al 100% del salario. El segundo con el 50%                                     |
| Chipre          | 112 días  |
| Dinamarca       | 1 año a repartir entre los padres. La madre debe coger al menos 126 días y el padre 14 días       |
| Eslovenia       | 84 días   |
| España          | 112 días  |
| Finlandia       | 105 días más 158 días a repartir con el padre   |
| Francia         | 112 días  |
| Grecia          | 119 días  |
| Holanda         | 112 días  |
| Hungría         | 168 días  |
| Irlanda         | 182 días de los cuales 112 se pueden repartir con el padre  |
| Islandia        | 90 días más 90 días a repartir con el padre   |
| Italia          | 154 días  |
| Letonia         | 112 días  |
| Liechtenstein   | 56 días   |
| Lituania        | 2 años. El primero con el 100% del salario. El segundo con el 80%.                                |
| Luxemburgo      | 112 días  |
| Malta           | 98 días   |
| Noruega         | 392 días con el 80% del salario o 322 días con el 100%  |
| Polonia         | Entre 112 y 126 días  |
| Portugal        | 120 días con el 100% del salario o 150 días con el 80% del salario.                               |
| Reino Unido     | 273 días  |
| República Checa | 196 días  |
| Rumania         | 126 días  |
| Suecia          | 480 días. Los primeros 390 días con el 80% del salario  |
| Suiza           | 112 días  |
| Turquía         | 112 días  |
| Ucrania         | 126 días  |
| Rusia           | 140 días  |

**Suramérica<sup>7</sup>**

| <b>País</b> | <b>Licencia de maternidad</b>   |
|-------------|---|
| Argentina   | 90 días. 6 meses por hijo con síndrome de Down.   |
| Bolivia     | 45 días antes y 45 días del parto, ampliables por enfermedad.   |
| Brasil      | 120 días en el sector privado. 180 días en el sector público  |
| Chile       | 18 semanas más un permiso posnatal parental que puede ser de 12 semanas más devengando el 100% de un subsidio o de 18 semanas devengando el 50% del subsidio posnatal |

<sup>6</sup> Bebés y Más: Embarazo, infancia, mamás y papás. Permisos de maternidad y paternidad en Europa. Disponible en: <http://www.bebesymas.com/noticias/permisos-de-maternidad-y-paternidad-en-europa>. Citado por: Proyecto de ley número 064 de 2015.

<sup>7</sup> Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Cuidado infantil y licencias parentales. Unicef 2011. Citado por: Proyecto de ley número 064 de 2015.

| <b>País</b> | <b>Licencia de maternidad</b> |
|-------------|-------------------------------|
| Colombia    | 14 semanas                    |
| El Salvador | 12 semanas                    |
| Ecuador     | 12 semanas                    |

Finalmente, tenemos como país un norte, el de mejorar cada día más las condiciones de las madres lactantes, en la senda de países como Chile, Argentina y Brasil, que permitan cerrar las brechas de desigualdad y brindar una mayor protección, cuidado y ambiente a los niños recién nacidos, que faciliten su desarrollo y formación integral en una mejor medida. Esto nos hace más conscientes de los niños y niñas en Colombia, en consideración al carácter preferente y prevalente de sus derechos. Se trata de una apuesta del Congreso de la República, que debe ser acompañada por el Gobierno y la empresa privada; en tal apuesta posiblemente se deban generar ajustes, incluso desde el punto de vista económico.

**6. PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar segundo debate en plenaria al presente **Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara)**, por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones. En ese sentido, aprobar el segundo informe de ponencia que he presentado al **Proyecto de ley número 181 de 2016**, conforme al texto propuesto.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2016 SENADO Y 064 DE 2015 CÁMARA**

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

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

*1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devenga al momento de iniciar su licencia.*

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

*3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al*

empleador un certificado médico, en el cual deben constar:

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

Los beneficios incluidos en este artículo, y los artículos 2° y 39 de la presente ley, no excluyen a los trabajadores del sector público.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en la presente ley para la madre biológica se hacen extensivas en los mismos términos y en cuanto fuere procedente a la madre adoptante, o al padre que quede a cargo del recién nacido sin apoyo de la madre, sea por enfermedad o muerte, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se ha adoptado, o del que adquiere custodia justo después del nacimiento. En ese sentido, la licencia materna se extiende al padre en caso de fallecimiento o enfermedad de la madre, el empleador del padre del niño le concederá una licencia de duración equivalente al tiempo que falta para expirar el periodo de la licencia posterior al parto concedida a la madre.

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

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

- a) Licencia de maternidad preparto. Esta será de una (1) semana con anterioridad a la fecha probable del parto debidamente acreditada. Si por alguna razón médica la futura madre requiere una semana adicional previa al parto podrá gozar de las dos (2) semanas, con diecisiete (16) posparto. Si en caso diferente, por razón médica no puede tomar la semana previa al parto, podrá disfrutar las dieciocho (18) semanas en el posparto inmediato.
- b) Licencia de maternidad posparto. Esta licencia tendrá una duración normal de diecisiete (17) semanas contadas desde la fecha del parto, o de dieciséis (16) o dieciocho (18) semanas por decisión médica, de acuerdo a lo previsto en el literal anterior.

**Parágrafo 1°.** De las dieciocho (18) semanas de licencia remunerada, la semana anterior al probable parto será de obligatorio goce en caso de que el médico tratante prescriba algo diferente. La licencia remunerada de la que habla este artículo es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y, en caso de haberse solicitado

esta última por el nacimiento de un hijo, estos días serán descontados de la misma.

**Parágrafo 2°.** El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

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

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

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

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

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

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

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

**“Artículo 239. Prohibición de despido.**

1. Ninguna trabajadora podrá ser despedida por motivo de embarazo o lactancia sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo que avale una justa causa.

2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del periodo de embarazo y/o dentro de los tres meses posteriores al parto.

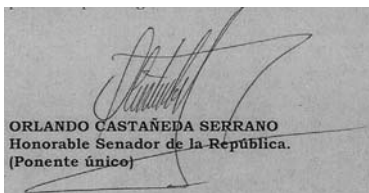
3. Las trabajadoras que trata el numeral uno (1) de este artículo, que sean despedidas sin autorización de las autoridades competentes, tendrán derecho al pago adicional de una indemnización igual a sesenta días (60) días de trabajo, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de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

4. En el caso de la mujer trabajadora que por alguna razón excepcional no disfrute de la semana preparto obligatoria, y/o de algunas de

las diecisiete (17) semanas de descanso, tendrá derecho al pago de las semanas que no gozó de licencia. En caso de parto múltiple tendrá el derecho al pago de dos (2) semanas adicionales y, en caso de que el hijo sea prematuro, al pago de la diferencia de tiempo entre la fecha del alumbramiento y el nacimiento a término”.

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

El honorable Senador Ponente,



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
Honorable Senador de la República.  
(Ponente único)

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 1º de noviembre de 2016

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, el siguiente informe de ponencia para segundo debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## TEXTOS DE PLENARIA

### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL 26 DE OCTUBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

“El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación”.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del 26 de octubre de 2016, al Proyecto de ley número 098 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y*

*la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.*

Cordialmente,

**JIMMY CHAMORRO CRUZ**  
Senador – Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el 26 de octubre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

### CONTENIDO

|   |       |
|---|-------|
| Gaceta número 959 - Miércoles, 2 de noviembre de 2016<br>SENADO DE LA REPÚBLICA   |       |
| PONENCIAS   | Págs. |
| Informe de ponencia para primer debate en Senado y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.....   | 1     |
| Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara), por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones..... | 10    |
| TEXTOS DE PLENARIA  |       |
| Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el 26 de octubre de 2016 al Proyecto de ley número 98 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.....   | 15    |

