



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 144

Bogotá, D. C., lunes, 13 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se implementa un servicio de guarderías en las grandes y medianas empresas para los hijos menores de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca implementar un servicio de guarderías en las grandes y medianas empresas, destinado al cuidado de los hijos menores de sus trabajadores, a partir del momento en que termine la licencia de maternidad a que se refiere el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y hasta que el menor cumpla los 3 años de edad.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se define el concepto de “Guardería” de la siguiente manera:

a) *Guardería:* Lugar destinado al cuidado y atención de los niños de corta edad (aún no han alcanzado la edad suficiente para ir al colegio). Las guarderías pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta.

b) *Guardería de empresa:* es la guardería creada por la misma empresa, dentro o fuera de sus propias instalaciones, destinada al cuidado y atención de los niños de corta edad de sus trabajadores.

Artículo 3°. Obligatoriedad para grandes y medianas empresas. Las grandes y medianas empresas, públicas o privadas, tienen la obligación de poner a disposición de sus trabajadores, directamente o por intermedio de terceros, un servicio de guardería destinado al cuidado de los hijos menores, a partir del momento en que termine la licencia de maternidad a que se refiere el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y hasta que el menor cumpla los 3 años de edad, con el fin de proporcionar soluciones a los trabajadores en el cuidado de sus hijos y dar más importancia a las necesidades

de su vida familiar, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Los trabajadores podrán escoger libremente entre el servicio de guardería organizado por la empresa o el que más se ajuste a sus necesidades.

Artículo 4°. Pago y Subsidio para el pago de guardería. El pago del servicio de guardería estará a cargo del trabajador. No obstante, la empresa podrá diseñar mecanismos para asumir un porcentaje de los costos que genere el servicio de guardería que requieran sus trabajadores.

Créase el subsidio para el pago de servicios de guardería de los hijos de los trabajadores. El Gobierno nacional definirá las características, condiciones y monto del subsidio destinado a los trabajadores para el pago de los servicios asociados a la guardería.

Artículo 5°. Transición. El Gobierno nacional reglamentará lo concerniente al periodo de transición que deberán cumplir las grandes y medianas empresas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, el cual no podrá ser superior a 3 años contados a partir de su vigencia; y diseñará un sistema de incentivos para las grandes y medianas empresas, el cual podrá contemplar una deducción de impuestos de acuerdo a los valores destinados por estas en el proceso de implementación.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante los últimos años se ha desarrollado una tendencia mundial encaminada a lograr que las empresas se interesen mucho más por el bienestar de las familias de sus trabajadores. Es lo que se conoce como las Empresas Familiarmente Responsables (EFR).

En términos generales, una EFR es aquella que apoya a sus colaboradores en su búsqueda de balance entre los planos laboral y familiar y que asume esta

perspectiva, ya que beneficia simultáneamente a empleados, empresa y sociedad (Rogers, 2001).¹ Este tipo de empresa “*tenderá a mejorar sus resultados en el mediano y largo plazo, a medida que avance en su incorporación exitosa de objetivos y políticas (Scheibl y Dex, 1998) de responsabilidad social, tales como la flexibilidad laboral, el apoyo a los padres y a los hijos, el balance entre trabajo y familia y las políticas que permitan el desarrollo profesional y personal para todo tipo de empleado, independientemente de sus características demográficas, entre ellas género, raza, etcétera.*”².

Es un compromiso que adquieren las empresas y empleadores no solo hacia sus trabajadores, sino también hacia sus familias. “*La EFR no asume el paradigma “suma cero”, en donde se intenta obtener el mayor tiempo del trabajador a costa del detrimento de su vida familiar. Considera que el patrón debe ser comprensivo con sus colaboradores, pero al mismo tiempo exigente. Puede ser flexible, por ejemplo permitiendo ausencias en momentos críticos, o asignar trabajos de medio tiempo, pero sabe que esto genera el compromiso de sus colaboradores, que son capaces de recuperar el tiempo perdido e incluso propiciar esfuerzos adicionales en beneficio de su organización.*”³.

Como puede verse, las empresas que ponen en práctica estas políticas obtienen mayores niveles de productividad y también logran crear mejores ambientes laborales para sus trabajadores. Estos logros pueden clasificarse en tres grupos, así:

“a) De los empleados: cuando los empleadores apoyan exitosamente a sus empleados en el balance – trabajo y familia– tienen una oportunidad mucho mayor de contratar, retener y obtener lo máximo de ellos en el largo plazo (Rogers, 2001). Este apoyo repercute, finalmente, en una mayor satisfacción en el trabajo, un mayor desarrollo profesional y emocional, sentido de vida y en un incremento en la calidad de vida de los participantes.

b) De la empresa: al mejorar el clima de trabajo derivado de la implementación de políticas de responsabilidad social, se mejorará la actitud de los empleados ante sus deberes, responsabilidades, convivencia, participación e interés en el trabajo, lo cual repercute en mayores niveles de calidad, eficiencia, productividad y rentabilidad.

c) De la sociedad: al permitir la integración de la empresa y de los empleados con su entorno social, tecnológico y económico, se crea trabajo, riqueza, desarrollo, bienestar y un mejor nivel de vida.”⁴

“La conciliación trabajo-familia es uno de los grandes retos de la sociedad actual. Cada vez son más las empresas que buscan convertirse en Empresas Familiarmente Responsables (EFR) y desarrollan políticas para lograr compatibilizar vida laboral, familiar y personal. En el ámbito de la empresa familiar, la con-

*ciación presenta una dificultad añadida, en especial para los miembros de la familia propietaria.”*⁵.

En países como Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Noruega o Finlandia tener una guardería en los lugares de trabajo se ha convertido en una alternativa común para los trabajadores de muchas empresas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, hay empresas como Bright Horizons, que proporcionan este tipo de servicios a otras empresas. En España, la empresa Kidsco realiza esta misma función, y otras grandes y medianas empresas se han dado cuenta de los beneficios de disponer de guarderías propias en sus instalaciones.

Las empresas grandes que tienen un servicio público de muchas horas están viendo lo importante que es no restar importancia a la vida privada de los trabajadores. Es una buena filosofía que debería ampliarse para ganar en calidad en todos los aspectos.⁶

España es un buen referente de empresas con guarderías para los hijos de los trabajadores:⁷

Mercadona, en España, ha abierto una guardería con capacidad para 82 bebés y niños en el centro logístico que tiene en Barcelona. Esta iniciativa también se implantará en otros centros que la empresa tiene previsto inaugurar en Madrid, Alicante, Sevilla y León.

El Banco Santander Central Hispano ha ubicado una gran escuela infantil en la Ciudad Financiera, en Boadilla del Monte (Madrid), para agrupar todas sus oficinas centrales en la capital de España (Ciudad Grupo Santander). Será la guardería de empresa más grande de Europa y un referente internacional. Tendrá capacidad para cuatrocientos bebés y niños entre tres meses y tres años de edad y contará con cincuenta profesionales al cuidado de los pequeños.

En la ZAL (Zona de Actividades Logísticas) del Puerto de Barcelona existe una escuela infantil con siete aulas educativas y capacidad para 106 niños.

Otras compañías como **El Pozo, Casa Tarradellas o Caja Madrid** han anunciado planes similares para conciliar la vida laboral y la familiar o ya tienen en marcha guarderías en algunas de sus ubicaciones.

También hay algunas otras opciones temporales, como cuando se dan las vacaciones escolares y algunos centros de trabajo optan por que los hijos de los empleados estén en una “ludoteca”, cuidados en el mismo centro de trabajo. En Granada, por ejemplo, hay una guardería de un centro comercial en Granada, para los hijos de los trabajadores de las distintas empresas que en dicho centro coexisten.

La Armada Española ha abierto en Ferrol la primera guardería para los hijos de militares y personal civil de Defensa. También hay casos en la administración

¹ Imanol Belausteguigoitia y Rogerio Domenge: “La Empresa Familiarmente Responsable”.

² Ídem.

³ Imanol Belausteguigoitia y Rogerio Domenge: “La Empresa Familiarmente Responsable”.

⁴ Ídem.

⁵ “Ser empresa Familiarmente Responsable, Una Ventaja Competitiva”. Nuria Chinchilla y Consuelo León Llorente, Directora e Investigadora, respectivamente, del Centro Internacional Trabajo y Familia del IESE. Cátedra de Empresa Familiar. Newsletter número 35 de mayo de 2008.

⁶ <http://www.bebesymas.com/otros/supermercados-masy-mas-premiados-por-conciliar-la-vida-personal-y-laboral>

⁷ <http://www.bebesymas.com/ser-padres/empresas-con-guarderías>

pública, como sucede en algunas oficinas de la Agencia Tributaria, que ya disponen de centros para los bebés y niños de sus empleados.

La materia se ha desarrollado en algunas legislaciones latinoamericanas, como la **Argentina** en el artículo 179 de la Ley número 20.744, así:

“*Artículo 179. Descansos diarios por lactancia.* Toda trabajadora madre de lactante podrá disponer de dos (2) descansos de media hora para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un (1) año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por lapso más prolongado. En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan”.

En **Chile**, por ejemplo, se tiene la Ley número 17.301, la cual (artículo 16°) obliga a los empleadores del sector privado, a depositar el valor de una cuota de ahorro de la Corporación para la vivienda por cada trabajador, esto para que la Junta Nacional de Jardines Infantiles desarrolle los postulados de la ley.

Así mismo, el artículo 33 *ibídem* obliga a toda institución, servicio, empresa o establecimiento, sea fiscal, semifiscal, municipal o de administración autónoma que ocupe más de veinte trabajadoras debe tener salas-cunas, anexas e independientes al lugar de trabajo, donde las mujeres puedan alimentar a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras laboren. Para el cumplimiento del fin, se dispone la posibilidad de celebrar convenios entre las instituciones para que habiliten e instalen salas-cunas de uso común previa aprobación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Por supuesto, las guarderías en el trabajo no representan una solución universal ni se adecuan a las necesidades de muchos padres, madres e hijos (ni de muchas empresas pequeñas, por ejemplo). No obstante, son un gran logro para alcanzar el bienestar de los trabajadores en sus ambientes laborales, incluyendo el bienestar familiar que resulta tan importante, reduciendo positivamente en el rendimiento del trabajador y de la empresa.

Atentamente,



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 1° de marzo de 201... ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 225 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Margarita María Restrepo Arango*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior; y se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, y la Ley 1761 de 2015, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

Actualmente el número de mujeres víctimas de violencia en el exterior, ha crecido exponencialmente.

De acuerdo con cifras recogidas de ONU Mujeres, se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física. Por el contrario, en la mayoría de países donde existen datos, menos del 40% de las víctimas que sufren violencia buscan ayuda¹. En Colombia de acuerdo con Medicina Legal más de 37 mil mujeres fueron violentadas en 2015.

Solo de lo registrado por medios de comunicación durante los últimos 4 años, se tuvo conocimiento de 9 muertes violentas de mujeres colombianas en el exterior. Los casos correspondieron a las connacionales: Giuliana Andrea Acevedo de 21 años (en Chile)²; Lina María Ospina de 29 años (en Estados Unidos)³; Antonieta Vásquez Suárez de 36 años (en Italia)⁴; Sara Ramírez de 22 años, Diana Alejandra Pulido Duque de 27 años, Mile Virginia Martín Gordillo de 31 años y Stephanie Magón Ramírez de 22 años (en México)⁵; Ingrid Becerra Benítez, de 50 años (en España)⁶; y Jan-ny Sofía Rebollo Tuiran de 40 años (en España).

No existen sin embargo cifras oficiales de mujeres colombianas que hayan sido víctimas de violencia o que estén actualmente siendo violentadas, fuera de las fronteras, lo cual resulta alarmante ¿cuántos casos pueden haber, de connacionales alrededor del mundo con necesidad de protección?

Marco Normativo Internacional

Por su parte, organizaciones internacionales, algunos gobiernos y diferentes ONG, han comprendido las dimensiones de este fenómeno y han implementado una serie de acciones desde diferentes ámbitos, en procura de establecer medidas de carácter preventivo, así como de garantizar mecanismos de protección para las mujeres. Algunas de estas directrices emanadas desde

1 Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

2 <http://www.chilevision.cl/matinal/noticias/mujer-colombiana-descuartizada-convivia-con-el-presunto-asesino/2016-03-09/084824.html>

3 http://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/la_joven_colombiana_asesinada_por_su_esposo_en_florida_tenia_dos_impactos_de_bala_en_su_cuerpo_php

4 <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/familia-de-colombiana-muerta-italia-exige-claridad-sobr-articulo-639077>

5 <http://www.eltiempo.com/colombia/cali/modelo-stephanie-magon-asesinada-en-mexico-fue-sepultada-en-cali/16667573>

6 <http://noticias.caracoltv.com/valle/colombia/colombiana-que-murio-en-espana-era-maltratada-por-su-esposo-denuncia-familia?cid=1>

el más alto nivel como lo es las Naciones Unidas se mencionan a continuación:

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW de 1979, con sus recomendaciones 12 y 19⁷, en las que se clarifica la inclusión del tema de la violencia dentro de dicha Convención;

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993⁸;

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994⁹ (que identifica el vínculo entre la violencia y la salud y derechos reproductivos);

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en China, en septiembre de 1995¹⁰.

El Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 2001¹¹;

Además de las resoluciones bianuales que viene adoptando la Asamblea General de las Naciones Unidas como la de 2012 en la que se incluyen la intensificación de esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres y la trata de mujeres y niñas¹², entre otras.

A nivel de América, el propósito de contrarrestar este flagelo, llevó a la firma de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “BELEM DO PARA” de 1994, de la cual Colombia fue país signatario¹³.

Marco Normativo Colombiano

El desarrollo normativo internacional trajo consigo la correspondiente responsabilidad del Estado colombiano de actualizar su legislación, en procura de aplicar las recomendaciones que mayor consenso han generado a nivel mundial.

Es así como la Constitución Nacional establece en su Artículo 5° que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. El artículo 13 establece que “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; y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, obligando al Estado a prestar es-

pecial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia”¹⁴,

Sin embargo, en relación con acciones en contra de la violencia contra las mujeres, fue hasta el año 2008 que se sancionó la Ley 1257 por la cual se dictan las normas de sensibilización, prevención, y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la Ley de 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones; y en 2015 la Ley 1761 por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

Al analizar estas normas, se evidencia cómo recoge algunos lineamientos internacionales, por lo que en sus artículos se comprende que lo allí dispuesto cobija a las mujeres indistintamente de su lugar de origen, nacionalidad o lugar de residencia. En otras palabras buscó disponer de las herramientas necesarias para proteger a TODAS las mujeres.

A nivel institucional, son importantes los esfuerzos que se han efectuado desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, algunos ministerios, el mismo Congreso de la República a través de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, para garantizar la materialización de los derechos de las mujeres en el país. No obstante, encontramos que ciertamente están orientados a la protección que se brinda exclusivamente dentro del territorio nacional.

Lo anterior resulta restrictivo, cuando reconocemos que Colombia cuenta con una diáspora importante, de aproximadamente 5 millones de colombianos, de los cuales en su mayoría son mujeres. Es decir, que tenemos una población considerable altamente expuesta a factores de violencia no solo de género, sino también por su condición de migrante. Colombianas que conservan el derecho a ser protegidas integralmente donde quiera que se encuentren.

En este sentido es necesario reconocer la iniciativa que ha tenido la Cancillería de Colombia, en procura de la realización efectiva de los derechos de las mujeres colombianas migrantes, pues no ha sido una tarea fácil considerando que la prevención y la protección deben efectuarse en otros países.

Actualmente a través del servicio consular, ofrece asistencia social a casos relacionados como “vulneración de derechos que afecten la integridad física y/o psicológica”, los cuales son atendidos mediante los siguientes servicios:

- Recepción de solicitud de asistencia.
- Verificación de los hechos y situación de vulnerabilidad.
- Orientación o asesoría legal y/o social según el caso.
- Acompañamiento en la realización de denuncias, oficios o comunicaciones en materia judicial y en pro de su seguridad.
- Gestión de lugares temporales de estadía.
- Seguimiento al desenvolvimiento del caso.

⁷ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

⁸ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

⁹ <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>

¹⁰ http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf

¹¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462543>

¹² Poner fin a la violencia contra las mujeres. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>.

¹³ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

¹⁴ <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-335-13.htm>

Así mismo, y aunque se hace una distinción en materia de Violencia Intrafamiliar, implementa acciones que pueden considerarse complementarias, y que describe así *es la asistencia prestada a las y los connacionales víctimas... que se encuentran residiendo en el exterior. Se les informa sobre las instancias locales, que les permitirán instaurar las denuncias correspondientes, así como obtener protección y albergue en los casos que sea requerido. Adicionalmente podrá revisarse de manera individual los casos en que sea pertinente el egreso a territorio colombiano, de las víctimas, presentando los casos para la evaluación ante las instancias pertinentes*¹⁵. En este servicio se han establecido pasos que permitan atender de manera particular también a los hijos menores de edad, cuando los hay.

La Cancillería colombiana además cuenta con el Centro integral de Atención al Ciudadano CIAC, el cual permite brindar atención las 24 horas a los connacionales que requieran comunicarse con la Cancillería frente a un caso de emergencia¹⁶.

De igual forma, recientemente se efectuó una importante alianza con otros países como México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá a través de sus consulados en Houston, con el objetivo de crear una Ruta de Atención para Víctimas de Violencia de Género en Texas, Louisiana, Arkansas y Oklahoma. Dicha ruta, y de la cual también hacen parte otros organismos que asisten a víctimas de violencia, se estableció a través de un Memorando de Entendimiento MOU, y a partir del pasado 1 de noviembre de 2016.

Como puede observarse, el objetivo primordial de estas acciones ha sido el poder brindar una ayuda inmediata y canalizar a las mujeres para ser asistidas de la manera más efectiva, y a su vez aunar esfuerzos coordinadamente para combatir este delito.

- ¿Qué se puede mejorar?

No obstante y pese a estos importantes esfuerzos, se requiere poner en práctica toda medida que permita cumplir cabalmente con el fin último del servicio consular y es el de proteger y asistir a los colombianos, en este caso mujeres, para garantizar sus derechos fundamentales.

Como se mencionó anteriormente, el consulado de Colombia firmó un MOU con el consulado de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la red de apoyo a sus mujeres migrantes. Sin embargo, esta es tan solo una de las acciones emprendidas por dicho país. Son ampliamente reconocidos los importantes avances que ha tenido en su política de atención a los connacionales en el exterior y su experiencia en la implementación de medidas afirmativas hacia sus mujeres migrantes.

Es así como se considera de la mayor pertinencia recoger experiencias positivas como la mexicana, que ha buscado avanzar en su compromiso con la equidad de género y la eliminación de la violencia contra las niñas y las mujeres fuera de sus fronteras, con la creación de

un *Protocolo de Atención Consular para las Víctimas de Violencia Basada en Género*¹⁷.

Para este propósito, la Secretaría de Relaciones Exteriores firmó un convenio con ONU Mujeres en México para la elaboración de ese instrumento, el 26 de noviembre de 2015; y cuyo objetivo principal fue el de *estandarizar y fortalecer* la atención a las víctimas de violencia que ofrece el personal consular; así como ofrecer herramientas para detectar de manera temprana, y con ello ayudar a prevenir, posibles manifestaciones de este tipo de violencia¹⁸.

Valga mencionar también, que este protocolo llegó a complementar acciones adicionales que previamente viene implementando el servicio consular mexicano, como lo es la *Ventanilla Única de Atención Integral para la Mujer VAIM*, que inició operaciones en febrero de 2015, para ofrecer servicios especializados que promovieran el empoderamiento de sus mujeres migrantes en Estados Unidos¹⁹.

En efecto estos mecanismos buscan reforzar la atención integral a las mujeres migrantes en las diferentes etapas del proceso migratorio, considerando por supuesto las competencias y los alcances del servicio exterior y sus representaciones diplomáticas donde quiera que estas se encuentren, de manera que las intervenciones de la red consular permitan prevenir, identificar, atender y canalizar oportunamente a las víctimas, evitando su revictimización y/o reforzar el círculo de violencia al cual se encuentran expuestas.

El Protocolo construyó una guía orientada al personal del servicio exterior para poder hacer un seguimiento a las víctimas o potenciales víctimas de violencia de género facilitando una *“caja de herramientas”*, que consiste en instrumentos de apoyo para abordar cada proceso.

Dichas herramientas abordan en términos generales los siguientes aspectos:

1. Recopilación de datos de línea base.
2. Revisión de instalaciones adecuadas (Privacidad del espacio de atención).
3. Política de confidencialidad (Línea de atención telefónica).
4. Coordinación entre las áreas internas del consulado y entre consulados.
5. Redes de Servicios Especializados (externas).

Cada una de estas herramientas cuenta con ejemplos de buenas prácticas y con recomendaciones de lo que No debe hacerse en determinados casos. Detalla paso a paso el procedimiento que se debe adelantar en cada momento y en cada una de los mecanismos de asistencia (ventanilla única, línea de atención telefónica, consulados móviles, etc.).

Objeto del Proyecto de ley

De acuerdo con lo expuesto, el presente proyecto de ley busca complementar los avances normativos al-

¹⁵ <http://newark.consulado.gov.co/otros-servicios/asistencia-a-connacionales>

¹⁶ <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ciac-herramienta-estar-contacto-con-la-cancilleria-cualquier-dia-cualquier-hora>.

¹⁷ <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/10/sre-y-onu-mujeres-25-noviembre> ONU Mujeres en México. Juliette Bonnafé. Diciembre 5 de 2016.

¹⁸ *Ibíd.* Presentación.

¹⁹ *Op. cit.* Presentación.

canzados a través de las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015 de 2011, y las acciones emprendidas desde el servicio consular en su lucha para enfrentar la violencia contra las mujeres, ampliando y fortaleciendo los mecanismos de prevención y protección a las connacionales en el exterior.

De esta manera, recoge en su articulado algunos principios, estándares y guías recomendados en el “**Protocolo de Atención a Personas Víctimas de Violencia Basada en Género**, elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores SER y ONU Mujeres México²⁰”, como recursos y condiciones mínimas a considerar dentro de la **ruta de atención** en los casos de violencia contra las mujeres colombianas en el exterior y de esta manera mejorar la capacidad de anticipación y respuesta.

Igualmente introduce la coordinación que debe haber con las entidades garantes de la protección de los derechos humanos de los colombianos, como lo son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

También establece el mecanismo de cooperación judicial internacional, como herramienta complementaria de la ruta, que garantice el derecho de acceso a la justicia para las mujeres víctimas; y aborda el tema de generación de estadísticas como herramienta para la implementación efectiva de acciones preventivas y de atención.

Finalmente cabe recalcar que se retoma el **Principio de Progresividad** adoptado por el Protocolo en México: *descrito como la obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos*²¹. Con lo anterior se sustenta la necesidad de continuar avanzando a nivel de Estado en la formulación e implementación de todas las medidas que permitan salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres colombianas, estén o no dentro del territorio nacional.

- Protección de los Derechos Humanos

Es importante resaltar que la coordinación interinstitucional con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que se propone en el articulado, constituye un aspecto prioritario y esencial en lo que respecta a la garantía y protección de los derechos fundamentales de las mujeres potencialmente expuestas, o que son víctimas de violencia.

A la Procuraduría General de la Nación, por mandato constitucional le corresponde según el numeral 2° del artículo 273 dispone “*Proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo*”.

Por su parte, a la Defensoría del Pueblo, la Constitución Nacional le asigna una función orientadora cuando en el numeral 1° del artículo 282 dispone “*Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los*

colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”.

Contenido del Proyecto

La iniciativa que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, consta de siete (7) artículos, en los cuales se amplía el espectro de los principios considerados dentro de la Ley 1257 de 2008, así como determina de manera explícita que los derechos de las mujeres amparados por dicha norma, se extienden a las connacionales que se encuentran fuera del territorio nacional.

Establece además la creación de un *Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior*, a cargo del servicio exterior de la Cancillería colombiana, y en el cual se definen unas condiciones y recursos mínimos que deberá contener dentro de su ruta de atención.

Determina que Ministerio de Justicia en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, empleen mecanismos de cooperación judicial internacional que coadyuven a la obtención de justicia por parte de las mujeres víctimas, en los procesos judiciales que se lleguen a adelantar.

Por último agrega que el Sistema Nacional de Estadística sobre Violencia basada en Género, creado desde la Ley 1761 de 2015, deberá incluir la información relativa a los casos de mujeres colombianas víctimas de violencia en el exterior.

Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha referido en relación con la violencia contra las mujeres en los siguientes términos, en su **Sentencia C – 776 de 2010**: “*La violencia contra la mujer suele estar vinculada con causas sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas, históricas y políticas, las cuales operan en conjunto o aisladamente en desmedro de la dignidad y del respeto que se debe a quien es considerada como una persona vulnerable y, en esta medida, sujeto de especial protección tanto en el derecho internacional, como en el ordenamiento jurídico interno de los Estados...*

...4.1. *Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de estas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica y, en algunos casos, producir secuelas para las personas que conforman su unidad doméstica. En esta medida, corresponde al Estado y a la familia procurar mecanismos destinados a evitar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, teniendo los órganos estatales que asumir la mayor responsabilidad, debido a su naturaleza, estructura y funciones...*

...5.3. *Entre las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano relacionadas con la protección a la mujer, se cuenta la de abstenerse de ejercer violencia contra ella a través de sus agentes, como también la de garantizarle una vida libre de violencia en todos los espacios –público y privado–, sin importar que el agente sea un particular, a lo cual se*

²⁰ <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/protocolo%20de%20atención%20consular%20para%20personas%20v%C3%ADctimas%20de%20violencia%20basada%20en%20el%20género.pdf?v=1&d=20161215T191948>

²¹ *Ibíd.* Página 82.

suma el deber de adoptar medidas positivas en favor de la mujer"²². (Subrayado fuera de Texto).

Así mismo, en **Sentencia C – 335 de 2013**, manifestó: “La violencia de género es un fenómeno fundado en factores sociales como son la desigualdad y la discriminación de las mujeres, por ello una estrategia eficaz para eliminarla requiere de una respuesta integral del Estado, la cual no solamente debe abarcar el Derecho penal sino también otras medidas jurídicas y sociales que la complementen...”²³.

Y más recientemente en **Sentencia C – 297 de 2016**, el Tribunal expresó: “38. En conclusión: (i) la violencia de género es un fenómeno social vigente que se fundamenta en la discriminación de la mujer y tiene serias consecuencias para el goce de sus derechos fundamentales; (ii) a partir de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad se ha reconocido el derecho fundamental de las mujeres a estar libres de violencia, que a su vez comporta el deber estatal de adoptar todas las medidas para protegerlas de la violencia y atender de forma integral a sus sobrevivientes; (iii) el mismo marco impone la obligación de debida diligencia de prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; (iv) a su vez, este deber no se limita a la obligación de adoptar medidas de tipo penal sino también debe contemplar medidas sociales y educativas, entre otras, que contribuyan de forma efectiva a revertir las condiciones sociales que fomentan los estereotipos negativos de género y prechuyen el goce de la igualdad sustantiva, particularmente en el ámbito de la administración de justicia.

En este contexto, esta Corporación ha considerado deber del Estado adoptar: (i) acciones afirmativas para proteger a las mujeres de los riesgos y amenazas desproporcionados de violencia en el contexto del conflicto armado, particularmente aquellos de abuso sexual; (ii) protocolos de atención integral en salud y psicosociales para las víctimas de cualquier tipo de violencia, como un mínimo constitucional; (iii) un enfoque diferencial en los programas de testigos en el marco del acceso a la justicia en el conflicto armado; (iv) políticas para eliminar los estereotipos de género en la administración de justicia, particularmente los que revictimizan a las mujeres y (v) medidas, más allá de las punitivas, para erradicar la violencia contra la mujer, como la sanción social.

Así pues, el deber de debida diligencia en la prevención, atención investigación y sanción de la violencia contra la mujer impone al Estado la carga de adoptar una perspectiva de género en la investigación de estos delitos y violaciones de derechos humanos. Lo anterior, para contrarrestar el hecho de que el derecho fue creado desde una perspectiva masculina que no ha tenido en cuenta las desigualdades de género y, por lo tanto, no ha integrado formas de superarlas a la administración de justicia. Así, para abordar una investigación desde esta perspectiva, es necesario: (i) tener en cuenta la desigualdad sistemática que ha sufrido la mujer y su condición social como factores que la ponen en una situación de riesgo y amenaza de vio-

lencia; y (ii) abstenerse de revictimizar a las mujeres con fundamento en estereotipos de género negativos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos al Honorable Congreso de la República, dar trámite al presente Proyecto de Ley, como mecanismo necesario para garantizar la protección a las mujeres víctimas de violencia en el exterior.

De los honorables Congresistas:

Carlos Guevara
Ana Patricia Agudelo MIRA
Guillermina Priado

PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2017
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior; y se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, y la Ley 1761 de 2015, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 6° Principios. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

7. **No Discriminación.** Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República.²⁴

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 6° Principios. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

9. Principio de Progresividad: Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo texto al artículo 7° de la Ley 1257, el cual quedará así:

Artículo 7°. Además de otros derechos reconocidos en la ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a

²⁴ Citar protocolo mexicano principios.

²² <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-776-10.htm>

²³ <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-335-13.htm>

tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal. **Derechos que deben ser efectivos tanto para todas las mujeres dentro del territorio nacional, como para las connacionales que se encuentren en el exterior.**

Artículo 4°. Adiciónese un numeral al artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 9°. MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN. Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.

El Gobierno Nacional:

10. A través del Servicio Exterior a cargo de la Cancillería colombiana, creará un “Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior”, el cual permita actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo.

Dicho protocolo estandarizado deberá contener como mínimo una ruta de atención que considere las siguientes condiciones y/o recursos:

- 1. Recopilación de datos de línea base.**
- 2. Disposición de la oferta consular de servicios de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia, en lugares visibles, que faciliten el acceso al material informativo.**
- 3. Condiciones físicas en las oficinas consulares que garanticen seguridad, confidencialidad y privacidad.**
- 4. Política de confidencialidad para el manejo de casos y expedientes.**
- 5. Canales permanentes de atención especializada (a través de los diferentes mecanismos que las tecnologías de la comunicación permitan: líneas telefónicas, chat 24 horas, video llamadas, entre otros).**
- 6. Personal consular sensibilizado y capacitado permanentemente en la detección, el manejo preventivo y la atención de casos de violencia contra las mujeres.**
- 7. Coordinación entre las áreas del consulado así como entre consulados, que permita una detección y canalización oportuna de las mujeres víctimas, a un área de atención y servicios adecuados que garanticen su protección.**
- 8. Coordinación con las áreas de las entidades cuya función es la protección de los derechos humanos como lo son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.**

9. Creación y sostenimiento de Redes de Servicios Especializados (entre ellos servicios legales, de apoyo psicológico, grupos de apoyo, refugios, albergues temporales, servicios básicos de salud, emergencia y

hospitalización, bolsas de trabajo, servicios de formación y empoderamiento, entre otros).

Artículo 5°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1761 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 9A. El Ministerio de Justicia y el Derecho en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la Nación, implementará los mecanismos de cooperación judicial internacional aplicables en la materia, con el propósito de que las denuncias efectuadas por mujeres víctimas de violencia en el exterior, puedan surtir los trámites necesarios para lograr la justicia a que haya lugar.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 12 de la Ley 1761 de 2015, el cual quedará así:

ADOPCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS SOBRE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de Recopilación de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género. **Este sistema también deberá contar con la información relativa a los casos de mujeres colombianas víctimas de violencia en el exterior.**

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas:

Handwritten signatures of Ana Paola Agudelo MIRA and Guillermina Padilla.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 8 de marzo de 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 231 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Olga Velásquez, Carlos Guevara Villabón.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2015 CÁMARA, 25 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 182 de 2015 Cámara, 25 de 2015 Senado, *por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para el cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto exaltar los logros y reconocimientos obtenidos por la Universidad del Tolima durante sus 60 años de funcionamiento y 70 años de creación. Para el efecto, el artículo 2º y 3º establece en cabeza del Gobierno nacional la obligación de incluir dentro del presupuesto las partidas necesarias para la realización de las siguientes obras:

- Adecuación y modernización del auditorio “Lucio Huertas Rengifo”.
- Fortalecimiento y dotación del laboratorio de investigación de la Universidad del Tolima.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en

funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes¹.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado: “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”².

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presu-

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, artículo 110, Decreto 111 (15, enero. 1996). *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.* Bogotá, D. C., 1996.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz [1] El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

puentaria^[1]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996– preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993³. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello⁴.

A ello también agregó que: “La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)”⁵. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

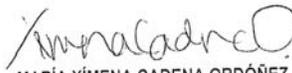
Finalmente, con el fin de evitar una posible contradicción de las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, se sugiere redactar el articulado del Proyecto de ley en términos facultativos como, “podrá” o “se autorizará”, especialmente los artículos 2º y 3º, en lugar de la utilización de un lenguaje imperativo; so pena de estar viciado de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-441 de 2016:

(...) La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, lue-

go el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.⁶

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


MARÍA XIMENA CADENA ORDÓÑEZ
Viceministra General

Con Copia a:

Honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín - Autor

Honorable Representante Miguel Ángel Barreto Castillo - Ponente

Honorable Representante Jaime Armando Yepes Martínez- Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2016 CÁMARA, 02 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de pensionados.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 250 de 2016 Cámara, 02 de 2015 Senado, *por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de pensionados.*

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Cré-

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y Dr. Hernando Herrera Vergara.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-441 de 2016. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

dito Público al informe de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El mencionado proyecto de ley tiene como objeto garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, de los trabajadores oficiales y de los trabajadores del sector privado que se encuentren en situación de prepensionados. Para este fin, los trabajadores que les falten tres (3) años para cumplir los requisitos que les permitan acceder a la pensión de jubilación o de vejez, no podrán ser despedidos o su contrato terminado, salvo que medie autorización del Inspector de Trabajo y haya una justa causa para desvincular al trabajador.

Frente a las preocupaciones que cimientan el proyecto, este Ministerio coincide en que deben existir mecanismos de protección para los trabajadores que se encuentran en la parte final del ciclo de vida laboral por corresponder a un grupo vulnerable al desempleo por sus condiciones propias frente a otros grupos de edad de trabajadores, aunque es importante evaluar cuál es la medida de política más apropiada para tal propósito.

En esta línea, establecer legalmente una protección laboral reforzada en los términos del proyecto de ley analizado en cabeza de un grupo etario constituye una decisión de política laboral que es importante evaluar en términos de su impacto en el mercado de trabajo, ya que se pueden llegar a presentar posibles distorsiones en el mismo, como por ejemplo desincentivos en la contratación de este grupo de personas mayores o despidos anticipados a la fecha límite que se establece en esta iniciativa, que pueden dificultar la estabilidad laboral de este grupo de trabajadores. En este sentido, la medida incorporada podría no cumplir su propósito y adicionalmente generar efectos aleatorios ausentes actualmente en el mercado laboral, perjudicando en una mayor proporción la estabilidad de la población prepensionada.

Es necesario resaltar que la implementación de fueros laborales no son mecanismos absolutos ni pueden convertirse en una camisa de fuerza para la garantía real y efectiva de los derechos de la población que merece protección especial, habida cuenta que este tipo de protección siempre coarta la libertad de empresa, por lo que no son medidas bien recibidas por las empresas y los gremios privados, ya que desincentivan la contratación de personas, además de afectar la inversión extranjera y con ello el ingreso de capitales y nuevas tecnologías.

Adicionalmente, es bueno tener presente que hace ya unos años ha hecho carrera en nuestro país la protección de los trabajadores mediante la consagración de fueros, que a pesar de sus bondades para el trabajador su aplicación en la práctica no ha estado ajeno a críticas por las dificultades de armonizar la gestión y eficiencia empresarial con la protección reforzada, tales como el fuero de maternidad, sindical, de acoso laboral y salud.

Es por lo anterior, que se hace necesario revisar y analizar otras opciones que promuevan políticas activas de empleo para el grupo de personas mayores que les permita mayor estabilidad laboral y asegurar su acceso a la pensión, desprovistos de los efectos nocivos de los fueros de trabajo.

Ahora bien, con el fin de estimar el impacto fiscal del proyecto de ley, con base en el principio de igualdad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consi-

dera necesario realizar el análisis cobijando a aquellos individuos que, con miras a completar los requisitos de pensión, continúan desempeñando actividades laborales formales hasta la edad de retiro forzoso (70 años)¹.

Así, a partir de la información demográfica del país, este Ministerio ha establecido como grupos de análisis las mujeres entre los 55 y los 69 años y los hombres entre los 59 y los 69, identificando que estos grupos están compuestos por 4.7 millones de personas como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 1. Grupo potencial por edad

Grupo de edad	Mujeres	Hombres
55-59 (*)	1.275.742	155.379
59-64	1.030.407	776.894
65-69	785.072	686.938

(*)Para el caso de los hombres, corresponde únicamente a los 59 años

Fuente: Cálculos DGRESS - MHCP con base en información demográfica DANE y Population Pyramid

Partiendo de lo anterior, y utilizando la Información de la GEIH², se ha calculado el nivel de ocupación por cada uno de los grupos de edad, obteniendo los resultados evidenciados en la tabla 2, encontrando 1.3 millones de mujeres y 1 millón de hombres ocupados:

Tabla 2. Ocupados por sexo y grupo de edad

Mujeres			Hombres		
Grupo de edad	Tasa de Ocupación	Ocupados	Grupo de edad	Tasa de Ocupación	Ocupados
54-57	57,7%	441.566			
57-59	49,8%	254.336	59-62	76,0%	425.384
60-64	41,9%	431.702	62-64	65,6%	244.787
65-69	26,0%	203.915	65-69	53,8%	369.532

Fuente: Cálculos DGRESS - MHCP

Con la información anterior, se verificó el número de ocupados en los mencionados grupos de edad pertenecientes al Régimen Contributivo de Salud –en teoría afiliados a pensiones– o a uno de sus Regímenes de Excepción en calidad de cotizantes, como definición de ocupado formal. Al realizar este análisis se encuentra que el proyecto de ley podría tener como universo potencial a 1.38 millones de personas, tal como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Ocupados formales por sexo y grupo de edad

Mujeres			Hombres		
Grupo de edad	Tasa de Ocupación Formal	Ocupados Formales	Grupo de edad	Tasa de Ocupación Formal	Ocupados Formales
54-57	61,1%	269.923			
57-59	65,0%	165.369	59-62	58,0%	246.808
60-64	54,5%	235.450	62-64	60,3%	147.533
65-69	56,7%	115.559	65-69	55,2%	203.981

Fuente: Cálculos DGRESS - MHCP

Finalmente, a partir de estas cifras, considerando el grupo potencial de 1.38 millones de personas, se estiman 4 escenarios de sensibilidad del impacto sobre el nivel de empleo del país que consideran el caso contractual, incluyendo el caso en que, incluso, en ausencia de estabilidad laboral reforzada, algunos prepensionados conservarían su empleo. Por tal razón, los dos primeros escenarios contemplan que el beneficio refuerce la estabilidad del empleo del 78% de los prepensionados, mientras los escenarios 3 y 4 contemplan que el beneficio sea diferencial para el 50%, tal como se indica en la siguiente tabla.

¹ Ley 1821 de 2016, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.

² Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Tabla 4. Escenarios de impacto sobre desempleo

Escenarios	Descripción	Población beneficiada	Impacto sobre desempleo
I	Aplica para mujeres entre los 54 y los 57 años y para hombres entre los 59 y los 62 años. El 22% habría conservado el empleo en ausencia de estabilidad laboral reforzada	240.094	1,1%
II	Aplica para mujeres entre los 54 y los 57 años y para hombres entre los 59 y los 62 años. El 50% habría conservado el empleo en ausencia de estabilidad laboral reforzada	152.798	0,7%
III	Aplica para mujeres entre los 54 y los 70 años y para hombres entre los 59 y los 70 años. El 22% habría conservado el empleo en ausencia de estabilidad laboral reforzada	696.367	3,2%
IV	Aplica para mujeres entre los 54 y los 70 años y para hombres entre los 59 y los 70 años. El 50% habría conservado el empleo en ausencia de estabilidad laboral reforzada	371.007	1,7%

Así, como conclusión del anterior estudio, en un primer caso en que se limite la estabilidad laboral reforzada para el grupo de prepensionados que se encuentran a máximo 3 años de alcanzar la edad de pensión (mujeres entre los 54 y los 57 años y hombres entre los 59 y 62 años), este Ministerio estima el impacto potencial del proyecto de ley en un alza de 1,2% de desempleo, cifra que es comparable con un impacto de 0,9% estimado por el Consejo Privado de Competitividad. Sin embargo, si el beneficio se amplía al grupo de mujeres entre los 54 y los 70 años y los hombres entre los 59 y los 70 que aún se encuentran ocupados formalmente para alcanzar sus requisitos de pensión, en virtud del principio a la igualdad, el impacto en el desempleo podría alcanzar Incluso el 3,2%.

Igualmente, la iniciativa podría implicar al menos un costo fiscal adicional. Específicamente, algunas personas que en las condiciones actuales no alcanzarían requisitos de pensión (y que recibirían una indemnización sustitutiva), bajo las nuevas condiciones de estabilidad laboral reforzada, podrían completar los requisitos mínimos para acceder a una pensión. De esta forma, la diferencia entre la indemnización sustitutiva y el costo de la pensión, representaría un costo fiscal adicional, el cual, a partir de estimaciones realizadas con información de la GEIH, podría ser en promedio por persona del orden de **\$148.5 millones** a precios de 2017. Siendo ese el caso y tomando de la tabla 4 el escenario con menor población beneficiada (152.678), el valor presente neto de ese costo fiscal sería de **\$22.6 billones**.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 EJS/GP/CLQV
 DGRESS
 UJ-419-17

Con copia:

Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella –Autor

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya - Autor

Honorable Senador Daniel Cabrales Castillo - Autor

Honorable Senadora Thania Vega de Plazas - Autor

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar - Autor

Honorable Senadora Susana Correa - Autor

Honorable Senador Fernando Araújo Rumié - Autor

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Autor

Honorable Representante Esperanza María Pinzón de Jiménez - Ponente

Honorable Representante Mauricio Salazar Peláez - Ponente

Honorable Representante Rafael Romero Piñeros - Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario Plenaria de la Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 144 - Lunes, 13 de marzo de 2017
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 225 de 2017 Cámara, por medio de la cual se implementa un servicio de guarderías en las grandes y medianas empresas para los hijos menores de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 231 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Protocolo Estandarizado de Atención a las Mujeres Potencialmente Expuestas o que sean Víctimas de Violencia, que se Encuentren en el Exterior; y se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, y la Ley 1761 de 2015, y se dictan otras disposiciones.....	3
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 182 de 2015 Cámara, 25 de 2015 Senado, por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones.....	9
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 250 de 2016 Cámara, 02 de 2015 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.....	10