



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 763

Bogotá, D. C., jueves, 27 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 20 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 DEL PROYECTO DE LEY 86 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2018

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo **informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**

La presente Ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Fundamentos Constitucionales y legales.
3. Objeto y Justificación del proyecto.
4. Contenido de la iniciativa
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio, es de iniciativa parlamentaria de autoría de la honorable Senadora Nadia Blel Scaff, radicado el 8 de agosto de 2018.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designó como ponente única a la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El legislador reconoce la necesidad de involucrar el criterio de la equidad de género en aquellos proyectos destinados a beneficiar a la población en la adquisición de tierras, vivienda y proyectos productivos, dentro de estas iniciativas destacamos:

- **Proyecto de ley número 259 de 2017, 06 de 2016**, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [Equidad de géneros en la adjudicación de baldíos, vivienda rural y proyectos productivos]”.

Autor. Honorable Senadora *Nora María García*.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

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

si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- **Ley 1257 de 2008**, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Definición de violencia contra la mujer.* Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.

Artículo 3°. *Concepto de daño contra la mujer.* Para interpretar esta ley, se establecen las siguientes definiciones de daño:

- a) Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal;
- b) Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.
- c) Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal.

Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

- d) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

– **Derecho internacional**

Los esfuerzos de la comunidad internacional en esta materia son puestos de manifiesto si se considera los siguientes instrumentos jurídicos acordados:

- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967);
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981);
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993);
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994);
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995);
- En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995); y
- Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una “Prioridad de Salud Pública” (1999).

Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.

3. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema con relación al acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado, mediante el establecimiento de acción afirmativa para que dentro de la población que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda a población vulnerable se dé prioridad a este grupo poblacional, lo anterior en cumplimiento de la exhortación que realizó la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-531 de 2017.

3.1 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.2 MUJER SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN

A partir de la Constitución de 1991 el constituyente colombiano declara expresamente su voluntad de enaltecer los derechos de las mujeres y protegerlos de manera reforzada. Así,

reconoce los derechos específicos de la mujer a la no discriminación como cláusula general (artículo 43 Constitucional) a la no discriminación por razón de su género (artículo 13 Constitucional), a su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40 Constitucional), a la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre (artículo 43 Constitucional) a la especial asistencia de parte del Estado durante su embarazo y posterior parto, a su libertad reproductiva, a determinar el número de hijos que desee tener (artículo 43 Constitucional), al apoyo especial de parte del Estado por ser cabeza de familia (artículo 43 Constitucional) y a la protección especial en materia laboral (artículo 53 Constitucional), ratifican de manera absoluta la voluntad expresa y manifiesta del Constituyente de realzar los derechos de las mujeres y de vigorizar en gran medida su salvaguarda.

Por consiguiente, la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no solo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que, si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

Para garantizar y de manera reforzada, la gran cantidad de derechos en cabeza de la mujer, la misma Constitución y la jurisprudencia constitucional han determinado el uso de acciones afirmativas en cabeza del Estado y todos sus poderes públicos, con el único fin de hacer efectivo y real el derecho de igualdad.

Tratándose de sujetos de especial protección la Corte Constitucional respecto a la violencia contra la mujer reconoce en cabeza del Estado y la familia, la necesidad de 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.

3.3 EXHORTACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En la Sentencia T-531 de 2017, la honorable Corte Constitucional dedica un acápite del estudio del problema jurídico a identificar la importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema; concluye exhortando al honorable Congreso de la República y al Gobierno nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su

acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.

Lo anterior teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 en su artículo 13 dispone que el Estado no solo tiene el deber de garantizar una igualdad formal, sino además asegurar una igualdad material y propender por la erradicación de las desigualdades, en especial de aquellos grupos tradicionalmente discriminados. Para ello, consideró indispensable eliminar todas las barreras que imposibiliten la igualdad material. Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-772 de 2003 dispuso lo siguiente:

“tal presupuesto implica que las autoridades están obligadas, en primer lugar, a promover por los medios que estimen conducentes la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad –que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional [...]”

El artículo 13 de la Carta Política establece una igualdad formal, que se encuentra enunciada en el inciso primero, el cual indica 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, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Así mismo, contempla la igualdad material, por medio de la cual se confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva.

En procura de la materialización del principio de igualdad, esta Corporación ha concebido acciones afirmativas, entre ellas el enfoque diferencial, como un elemento primordial para su consecución, toda vez que da un trato diferente a aquellos sujetos desiguales, pretendiendo proteger a las personas que encuentren en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta con base en los principios de equidad, participación e inclusión. Esto, con la finalidad de evitar la discriminación y la marginación de estos sujetos.

Es por esta razón, y en virtud del principio de igualdad material, que es necesario por parte del Estado la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, dirigidas a la protección de aquellas personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, todo ello con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos.

Decantando en el objeto de la controversia que se contrae a la necesidad de que las políticas públicas en materia de vivienda cuenten con un enfoque diferencial, es importante aclarar que el Estado, en cumplimiento del contenido

prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales, progresivamente ha venido elaborando y desarrollando políticas en esta materia. Un claro ejemplo es la Ley 1537 de 2012, en la cual se dispuso que las viviendas otorgadas por el Gobierno, producto de los proyectos financiados con los recursos dirigidos a los subsidios de vivienda, puede entregarse a título de subsidio de vivienda en especie. Además, estableció que dichos subsidios serán entregados según los criterios de priorización y focalización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El artículo 12 de la Ley 1537, indicó la población a la que va dirigida la entrega de subsidio en especie y quienes son prioritarios para adquirirlos:

“Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, para materializar el principio de igualdad, como lo dispone el artículo 13 Superior, son necesarias acciones afirmativas como los enfoques diferenciales. Es por ello que el Estado ha diseñado políticas en materia de vivienda con un enfoque diferencial respecto de distintas poblaciones vulnerables, sin tener en cuenta la protección que requieren las personas víctimas de violencia de género extrema.

Cobra importancia la protección de las personas cuando son víctimas de violencia de género extrema, debido a que históricamente han sido discriminadas en razón de su género. Además, este tipo de violencia basada en la crueldad reduce al máximo el reconocimiento de la dignidad humana,

pues, quien comete este tipo de actos cosifica a la mujer con el objetivo de causar en ella daños irreversibles a nivel físico y psicológico. Para la Unesco:

“La noción de “violencia extrema” tiende más bien a designar una forma de acción específica, un fenómeno social particular, que parece situarse en un “más allá de la violencia”. El calificativo “extrema”, colocado después del sustantivo, denota precisamente el exceso y, por consiguiente, una radicalidad sin límites de la violencia”.

Debido a la gravedad de estas conductas, el Estado ha implementado, como bien se evidenció en el acápite cuarto de esta providencia, diferentes políticas de criminalización encaminadas a mitigar, proteger y sancionar la violencia de género, las cuales son indispensables para la reivindicación de los derechos de las mujeres. Sin embargo, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como lo es el derecho a la vivienda, que para el caso objeto de estudio cobra importancia, el Estado no ha adoptado medidas tendientes a garantizar su consecución. Pues si bien, en materia de vivienda se han implementado políticas con enfoque diferencial como es la Ley 1537 de 2012 que da un trato preferente para aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad, se omitió tener en cuenta a las personas víctimas de la violencia género extrema, para quienes es indispensable la garantía de estos derechos para poder desarrollarse plenamente en la sociedad. Por lo anterior, resulta indispensable que el Estado promueva la elaboración de políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales con un enfoque diferencial en materia de violencia de género extrema.

3.4 VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA

El término violencia extrema hacia las mujeres o violencia de género extrema, ha sido definido para catalogar aquellos actos graves de violencia que se dirigen a individuos o grupos basados en su condición de género y dan como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Esto incluye, pero no se limita a: violencia doméstica, violencia o explotación sexual, trata de personas, feminicidio, intento o amenaza de feminicidio, y/o el uso de la violencia contra las mujeres como una táctica deliberada de guerra. Con él se busca especificar un fenómeno que es parte de la violencia de género y que tiene prioridad dada la gravedad que reviste.

En Colombia se ha legislado frente a casos de violencia extrema contra las mujeres, como en la violencia con ácidos o sustancias químicas, violencia sexual, la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Así mismo, en el año 2015 se expide la Ley 1761 que crea el tipo penal de feminicidio, como delito autónomo.

3.5 CIFRAS VIOLENCIA DE GÉNERO EN COLOMBIA

Las mujeres y las niñas son el 51% de la población en Colombia y representaron en 2016:

El 59,13% de los casos de violencia intrafamiliar.

El 85,32% de los casos de violencia sexual.

Las niñas y adolescentes fueron la población de mujeres más afectadas por la violencia sexual puesto que representaron el 85% de los casos contra mujeres.

El 86,21% de los casos de violencia por parte de la pareja o ex pareja.

El 74,42% de las víctimas de homicidios perpetrados por la pareja o ex pareja.

Fuente. Corporación Sisma Mujer - Comportamiento de las violencias contra niñas y mujeres en Colombia a partir del informe Forensis 2016 del Instituto Nacional de Medicina Legal¹.

En boletín comparativo emitido por la Fiscalía entre los años 2016 y 2017², durante los meses de enero a octubre se realizaron 1.489 necropsias médico legales a mujeres cuya manera de muerte fue el homicidio, hubo una variación porcentual positiva del 4% (27 casos) para el año 2017, comparado con lo registrado en el mismo periodo del año 2016. El mayor número de casos se presentó en mujeres con edades entre los 25 a 29 años (213 casos).

El agresor es desconocido en el 48% de los casos (714) casos, le sigue la pareja o expareja con un 27% (205) casos y los familiares ocupan el tercer lugar con un 3,5% (52) casos.

El INMLCF realizó en el periodo de tiempo analizado 15.082 exámenes médico legales por presunto delito sexual en el año 2016 y 16.814 en el 2017. Se presentó una variación porcentual del 11% (1.732) casos más que los registrados 2016. El mayor número de casos (13.501) se concentra en las niñas de (10 a 14) años, seguido de las niñas entre (05 09) con 6.779 casos. El principal agresor es un familiar en el 41% de los casos seguido de algún conocido en el 22% de los casos. Mayo es el mes en el que más hechos se concentran.

Se realizaron un total de 67.644 valoraciones por violencia interpersonal en mujeres de todas las edades; 34.754 en el año 2016 y 32.890 en el 2017. Se ha registrado una disminución en 1.864 casos. Los grupos de edad en los que se concentró el mayor número de casos son: de 20 a 24 años (11.722 casos), seguido del grupo de mujeres entre 25 a 29 años con (10.251 casos). Las mujeres adulto mayor entre los 60 a 64 años fueron las más afectadas 1.233 casos.

Se realizaron 27.157 valoraciones médico legales en el contexto de la violencia intrafamiliar para el periodo de tiempo analizado; 13.422 en

el año 2016 y 13.735 en el 2017. La violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar se incrementó en 313 casos, una variación porcentual del 2%. La mujer adulto mayor es la más afectada con un incremento de 139 casos lo que equivale a una variación del 20%. En niñas y adolescentes se concentró en el grupo de edad de (10 a 14) años. Un incremento de 121 casos y una variación porcentual del 8%. En el 19 por ciento de los casos el principal agresor fue el hermano (a) seguido del padre con un 14% y los hijos 11%.

Se realizaron 71.980 valoraciones médico legal en el contexto de esta violencia de pareja, con una disminución de 600 casos: 36.290 para el año 2016 y 35.690 en el año 2017. El compañero permanente es el principal agresor con un 57% de los casos, seguido del ex compañero en un 34% de los casos.

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.

3.6 MEDIDAS DE ATENCIÓN LEY 1257 DE 2008

El literal a) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, (Dec. 4796/2011, Art. 7°) estableció como medida de atención para las víctimas de violencia de género los servicios de habitación, consistentes en:

- La prestación de servicios de habitación de forma directa por las EPS o a través de contratos con hoteles.
- La asignación del subsidio monetario cuando la mujer decida no acceder a la prestación de servicios de habitación.

Sin embargo, en el último informe de seguimiento a las medidas de la Ley 1257 de 2008 (2016-2017) el Ministerio de Salud y Protección Social reitero las dificultades persistentes para su aplicación, principalmente por los siguientes aspectos³:

La incompatibilidad que existe entre los servicios definidos en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 y el marco legal de las “Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado”, quienes debido a su naturaleza jurídica no pueden brindar los servicios que abarcan las medidas de atención, en este sentido, el Ministerio señala que:

- Al relacionarse directamente la naturaleza jurídica de las EAPB con el aseguramiento de la población en salud, estas empresas no pueden recibir recursos específicos, entre los cuales se encuentran los recursos desti-

¹ https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-Violencias-2016_-A-partir-de-Forensis_18-07-2017.pdf

² <http://www.medicinalegal.gov.co/documentos/20143/57992/Violencia+contra+las+mujeres.pdf>

³ <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-Congreso-Ley-1257-2016-2017.pdf>

nados por el sector salud para la prestación de las medidas de atención.

- Las IPS no pueden brindar alojamiento de acuerdo con lo definido en la Ley 1257.
- Los servicios de alojamiento y alimentación para las mujeres víctimas de violencias, sus hijos e hijas, no corresponden a la definición de una atención sanitaria, por lo cual no puede estar cubierta con la UPC.

Ante la necesidad de brindar una real aplicación de las medidas de atención y una viabilización de los recursos, la Ley 1753 de 2015 estableció, que en los términos que definiera el MSPS los recursos asignados para la implementación de las medidas de atención, serían transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas fueran implementadas a su cargo.

Pese a ello, en el mismo informe ciudades como Leticia manifestaron, que por ser un municipio de categoría 6, los recursos con los que cuenta son escasos y, por tanto, no ha podido dar cumplimiento a las medidas de atención establecidas en la Ley 1257 de 2008.

Es bajo este panorama en donde el criterio de priorización de subsidio de vivienda se articula como una manera de promover una salida definitiva a lo protección de las mujeres víctimas de violencia de género que dada las fallas del sistema en la implementación de las medidas de atención de habitación no han podido acceder a una verdadera garantía de protección o que está a sido de forma temporal sin resolver la problemática de fondo.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Incluye como criterio de priorización adicional a 1) mujeres y hombres cabeza de hogar 2) las personas en situación de discapacidad, 3) adultos mayores; *las* víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.
- Define el concepto para los efectos de la ley de violencia de género extrema y la forma de acreditación.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE |
|---|---|
| <p>Artículo 1°. <i>Objeto de la iniciativa.</i> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable.</p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA. Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación para la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica o el dictamen médico legal.</p> | <p>Artículo 1°. <i>Objeto de la iniciativa.</i> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, <u>previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de ley 1537 de 2012.</u></p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA. Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación para la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica o el dictamen médico legal.</p> |
| <p>Artículo 2°. <i>Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedara así. Artículo 12 Subsidio en especie para población vulnerable.</i> Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento,</p> | <p>Artículo 2°. <i>Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedara así. Artículo 12 Subsidio en especie para población vulnerable.</i> Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento,</p> |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE |
|--|--|
| <p>c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y <i>víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación.</i></p> <p>Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 3°. Para efectos de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, la entidad otorgante excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad o <i>conductas constitutivas de violencia de género</i>, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p> <p>Cuando en aplicación de esta disposición resultare que no existe un mayor de edad dentro de la conformación del hogar postulante, la entidad otorgante velará por el acceso efectivo al proceso de postulación de los menores de edad al Subsidio Familiar de Vivienda, a través de la persona que los represente.</p> | <p>c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos <u>mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.</u></p> <p>Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 3°. Para efectos de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, la entidad otorgante excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad o <i>conductas constitutivas de violencia de género</i>, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p> <p>Cuando en aplicación de esta disposición resultare que no existe un mayor de edad dentro de la conformación del hogar postulante, la entidad otorgante velará por el acceso efectivo al proceso de postulación de los menores de edad al Subsidio Familiar de Vivienda, a través de la persona que los represente.</p> |

6. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima dar primer debate al **Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado**, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
COORDINADORA PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

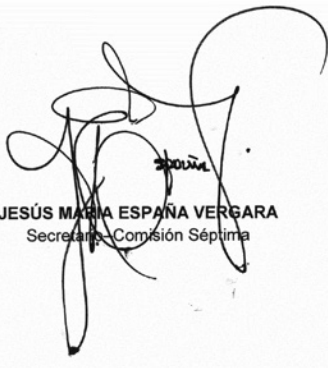
En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del Proyecto de ley: **número 86 de 2018 Senado.**

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO
86 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la iniciativa.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de Ley 1537 de 2012.

VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA.

Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación para la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica o el dictamen médico legal.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así. Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a

programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

Parágrafo 3°. Para efectos de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, la entidad otorgante excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad o conductas constitutivas de violencia de género, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Cuando en aplicación de esta disposición resultare que no existe un mayor de edad dentro de la conformación del hogar postulante, la entidad otorgante velará por el acceso efectivo al proceso de postulación de los menores de edad al Subsidio Familiar de Vivienda, a través de la persona que los represente.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
COORDINADORA PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

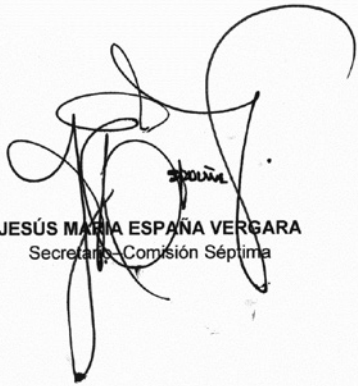
Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del proyecto de ley: **número 86 de 2018 Senado.**

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

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 Comisión Séptima

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 89 DE 2018 SENADO**

mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.

Bogotá, D. C., septiembre de 2018

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Contenido de la iniciativa
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición.

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio, es de iniciativa parlamentaria de autoría de la honorable Senadora Nadia Blel Scaff, radicado el 8 de agosto de 2018.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designó como ponente única a la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento familiar para los trabajadores del sector público y privado mediante la autorización del retiro parcial de las cesantías.

Busca configurar como una causal de retiro parcial de cesantías la inversión en proyectos de emprendimiento y generación de empresa que desarrolle el trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años, así como la inversión en proyectos empresariales de pequeñas y medianas empresas.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Apartir de la expedición de la política nacional de emprendimiento el Gobierno nacional colombiano ha colocado dentro de su agenda la necesidad de fomentar la cultura del emprendimiento como alternativa de solución al problema del desempleo y falta de oportunidades; dado que el crecimiento de las empresas constituye un factor esencial para la generación de empleo y el progreso social de las economías.

Es dentro de este marco de fomento de emprendimiento que se plantea establecer un mecanismo de financiación de proyectos de emprendimiento personal o familiar de los trabajadores públicos y privados a partir del retiro parcial de cesantías. Así, el auxilio de cesantías se potencializa en un capital de inversión para la generación de progreso del trabajador, su núcleo familiar y un aporte social para la generación de empleo.

a) NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también

¹ T-008 de 2015.

en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada.

Así, esta prestación social cumple una doble finalidad, primero, estando vigente el vínculo laboral, sirve para satisfacer requerimientos importantes en materia de vivienda y educación, mediante los retiros parciales; segundo, una vez se efectúa la terminación del vínculo laboral estando obligado el empleador a cancelar el total de las cesantías se promueve como una herramienta financiera para satisfacer las necesidades mientras se encuentra cesante.

Estas finalidades armonizan con el objeto de la iniciativa pues la inversión en proyectos de emprendimiento personales o familiares de los trabajadores mediante el retiro parcial aporta tanto a la construcción de patrimonio familiar, como al afianzamiento del autoempleo en caso de finalizarse el vínculo laboral y encontrarse cesante.

Debe tenerse presente que de acuerdo a estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) un colombiano en 2015 se demoraba en promedio 18 semanas, esto quiere decir cuatro meses y medio (196 días o 4.704 horas). Ahora bien, la cifra cambia dependiendo la ciudad. Si usted está en Pasto, Barranquilla, Villavicencio, Manizales, Cartagena, Pereira y Cali tiene que invertir entre 20 y 28 semanas, esto quiere decir un máximo de siete meses (196 días) y un mínimo de cinco meses (140 días). Así, es una garantía a favor del trabajador que al finalizar su vínculo laboral posea un negocio independiente que le permita financiarse durante el periodo que se encuentre cesante.

AFILIADOS A LOS FONDOS DE CESANTÍAS

La población susceptible de ser beneficiaria del objeto de la iniciativa son los afiliados a los fondos de cesantías que de acuerdo a cifras emitidas por la Superintendencia Financiera corresponden a julio de 2018, corresponden a un total de 7.712.035 afiliados dependientes.

Discriminados según el sexo de la siguiente manera:

| FONDOS | DEPENDIENTE | | TOTAL |
|------------|-------------|-----------|-----------|
| | HOMBRES | MUJERES | |
| PORVENIR | 3.069.394 | 1.287.379 | 4.356.773 |
| PROTECCIÓN | 1.544.504 | 969.018 | 2.513.522 |
| COLFONDOS | 502.640 | 292.225 | 794.865 |
| OLD MUTUAL | 24.167 | 22.708 | 46.875 |
| TOTAL | 5.140.705 | 2.571.330 | 7.712.035 |

Fuente. Superintendencia financiera - Información histórica de los fondos de cesantía.

b) IMPACTO DE LAS PYMES EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) en el país han sido catalogadas por los expertos como la verdadera locomotora de la economía del país, pues no solo corresponde a un grupo mayoritario de negocios en todos los sectores económicos, sino que, además, aportan el 35% del PIB, representan el 80% del empleo del país y el 90% del sector productivo nacional, de acuerdo a cifras emitidas por el DANE.

Según Confecámaras, en Colombia hay más de 2,5 millones de micro, pequeñas y medianas empresas. En Bogotá, Cundinamarca, Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca y Santander se concentra este segmento que ocupa el 66% del sistema productivo del país. Adicional a esto, el Registro Único Empresarial y Social (RUES), asegura que en Colombia el 94,7% de las empresas registradas son microempresas y el 4,9% son pequeñas y medianas.²

c) POLÍTICA NACIONAL DE EMPREN- DIMIENTO

A partir del año 2009 Colombia cuenta con una política nacional de emprendimiento, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De acuerdo con esta política, el papel del Estado en el fomento del emprendimiento es: 1. Promover la alianza público-privada académica, 2. Facilitar condiciones para el emprendimiento, 3. Desarrollar la dimensión local del emprendimiento.

El proyecto de ley de referencia se relaciona intrínsecamente con los cinco objetivos estratégicos de la política del emprendimiento en Colombia, que son (Jenny Montes Vásquez - “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil”)³:

1. Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial

Dentro de las principales estrategias para promover la iniciación formal de la actividad empresarial se encuentran las siguientes: Simplificación de Trámites; reducción de Costos; difusión de Información; y control de la Informalidad. Como complemento a las anteriores que buscan mejorar el entorno de negocios para el inicio formal de las actividades económicas, a través de esta iniciativa se busca proponer mecanismos de control y herramientas de incentivo para el inicio empresarial desde la formalidad.

² <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2017-en-el-2018-pymes-colombianas-buscaran-ahorrar-gastos>.

³ https://www.incae.edu/sites/default/files/reporte_nacional_final_-_colombia_final_corregido.pdf

2. Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación

El objetivo de la política de emprendimiento, en materia de financiación, es generar las condiciones necesarias para promover una cultura de inversión, así como facilitar el acceso a financiamiento por parte de emprendedores y empresas de reciente creación.

3. Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia

Con el fin de satisfacer la necesidad de articular la oferta institucional para el apoyo a la creación de empresas, la Ley 1014 de 2006, de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, tiene como uno de sus objetivos principales establecer instancias de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el fomento del emprendimiento en el país. De esta forma, la ley establece la creación de una Red Nacional para el Emprendimiento y de Redes Regionales para el Emprendimiento, responsables de (i) definir las políticas y directrices que en esta materia se implementen en el país y en los departamentos y (ii) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos.

4. Fomentar la industria de soporte “no financiero”, que provee acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha

El soporte no financiero provee el acompañamiento a emprendedores desde la concepción de su iniciativa empresarial hasta la puesta en marcha de la empresa. Para esto, la Política establece: el desarrollo de unidades de emprendimiento; el desarrollo de concursos de planes de negocios y ferias de emprendedores; escenarios de formación para la cultura emprendedora; programas de apoyo a emprendedores de las cámaras de comercio.

5. Promover emprendimientos que incorporen ciencia, la tecnología y la innovación

La política de emprendimiento buscará en asocio con los diferentes actores públicos y privados desarrollar iniciativas que permitan (i) crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnología nacional, (ii) dar incentivos a la creatividad, (iii) generar espacios donde se fomente la creatividad (Tecnoparques), (iv) estimular la capacidad innovadora del sector productivo, y v) fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, entre otros.

d) EMPRENDIMIENTO JUVENIL EN COLOMBIA

Las nuevas formas de comercio digital en un mundo globalizado e interconectado, sumado a las altas cifras de desempleo juvenil, han generado en los jóvenes la necesidad de explorar ideas novedosas de emprendimiento, en donde se busca emular el ideal de empresarios. Las estadísticas demuestran que los jóvenes entre los 18 y 34 años, son el grupo que manifiesta más interés en ser emprendedores.

Pese a ello, son pocas las políticas estatales o privadas destinadas al fomento y financiación de proyectos de creación de empresa dirigidos especialmente a ellos, presentándose una serie de obstáculos y barreras para el adecuado ejercicio del emprendimiento.

En 2013, en Colombia un total de 36 expertos dieron sus opiniones sobre las condiciones que limitan el emprendimiento, como parte del análisis de contexto que realiza el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) en su reporte nacional (GEM Colombia, 2013). Algunos de los factores que resultaron con las menores calificaciones y que fueron identificadas como barreras: El acceso al financiamiento; innovación y transferencia de R & D; políticas de gobierno; y educación y formación (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)⁴.

Acceso a financiación: Las condiciones de financiación para los nuevos empresarios no están mejorando y continúan en un nivel bajo. Aunque mecanismos como los fondos de capital, entidades estatales y fundaciones han tomado los emprendimientos como objetivo, Colombia tiene aún problemas para financiarlos. El diseño y la implementación efectiva de nuevos mecanismos de financiación (ágiles, apropiados, efectivos y de cobertura nacional) son requeridos para todo tipo de nuevas empresas. Los países que están mejor posicionados en el ranking regional de financiamiento se destacan, con relación a los demás, por la mayor facilidad que existe en ellos para acceder a préstamos bancarios. Pero en lo que se refiere al financiamiento de las etapas tempranas de los emprendimientos la situación es muy deficitaria (Kantis, Federico, e Ibarra, 2014). Según Bancoldex, a julio de 2014, se habían generado en Colombia compromisos de capital por USD \$4.347,6 millones en distintos tipos de fondos. Sin embargo, solamente un 1,8% correspondía a fondos de capital de riesgo orientados a financiar la aceleración del crecimiento de empresas nacientes (Vesga, 2015).

⁴ Jenny Montes Vásquez, con base en los resultados de las investigaciones y los procesos de consulta realizados dentro del Proyecto “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACS del INCAE.

El informe del GEM 2013 concluye a este respecto que es necesario fortalecer el entorno empresarial colombiano con fondos de subsidio, fondos no reembolsables, fondos de desarrollo tecnológico, capital semilla, líneas de créditos con condiciones adecuadas, grupos de inversionistas privados (ángeles y de riesgo), estímulos a la inversión en nuevas empresas y sistemas asociativos, entre otros (GEM Colombia, 2013). (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE).

En el campo de la innovación y la transferencia de R&D, el informe del GEM del 2013 señala que el escenario es bastante negativo. Una de las posibles causas es la baja inversión del país en investigación y desarrollo. Según datos de 2013 proporcionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia destina entre el 0,2% y el 0,5% de su Producto Bruto Interno (PBI) a la inversión en investigación y desarrollo (OECD, 2014). Esta entidad plantea que Colombia necesita aumentar los recursos para ciencia y tecnología a valores que sean significativos para impulsar las reformas que requiere el país. (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

Con respecto al tema de **políticas de gobierno**, el informe del GEM destaca que este factor recibe una calificación baja y con una tendencia a la baja en el periodo 2012-2013. Según este informe, los elementos más bajos están asociados a: impuestos, trámites y falta de apoyo a las nuevas empresas en las compras gubernamentales (GEM Colombia, 2013). De acuerdo al Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2014-2015, las empresas colombianas enfrentan una tasa de tributación del 76 por ciento sobre utilidades antes de impuestos, con lo cual el país se ubica en el puesto 139 entre 144 países. (Espinoza, 2014) Las empresas nacionales enfrentan la tasa de tributación más alta de América Latina lo que en cierta forma puede desestimular la creación de nuevas empresas. Para tratar de disminuir este efecto, el gobierno ha decretado leyes que buscan aligerar la carga fiscal para empresas nacientes que cumplan con ciertos criterios de número de empleados y capital (Ley 1429 de 2010). (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE).

Las condiciones de **educación y formación** por su parte, presentan valores bajos y con tendencia a disminuir, excepto en los relacionados con formación en gestión y en formación profesional. Los peores resultados son para la educación primaria y secundaria, lo cual indica, de acuerdo al informe del GEM 2013 (GEM Colombia, 2013),

que las estrategias definidas por la Ley 1014 del 2006 no han operado adecuadamente. Este mismo informe señala que una de las causas del problema es una baja inversión en educación en el país como porcentaje del PIB (4.8%). Además, el GEM menciona que en Colombia existen problemas serios en la orientación educativa. (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Establece para el régimen laboral público y privado causal para el retiro parcial de cesantías, consistente en la inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.
- Establece a cargo de la Red Nacional de Emprendimiento el desarrollo de programas orientados al fortalecimiento y fomento de la cultura de emprendimiento en los escenarios laborales.
- Establece una serie de beneficios para los trabajadores que inviertan sus cesantías en la generación de empresas tales como:
 - a) Exención del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal, cumpliendo con los requisitos exigidos en la ley;
 - b) La prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES


| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE |
|-----------------|---|
| ARTÍCULO NUEVO. | Artículo nuevo. Fomento de la cultura de emprendimiento. La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollara planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE |
|-----------------|---|
| ARTÍCULO NUEVO. | <p>Artículo nuevo. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así: Artículo 19. <i>Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.</i> Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento o destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa; tendrán como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.</p> <p>De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.</p> |

5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima dar primer debate al **Proyecto de ley número 89 de 2018, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.**

Cordialmente,



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
COORDINADORA PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA.

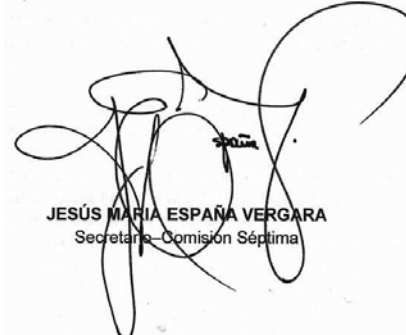
Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018). En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

Número del Proyecto de ley: número 89 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

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 - Comisión Séptima

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2018 SENADO

mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 102 de la Ley 50 de 1990 el cual quedará así:

Artículo 102. El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.
4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1071 de 2006 el cual quedará así:

Artículo 3. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2º de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.
3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Artículo 4º. Reglamentación. En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento empresarial particular y familiar.

Artículo 5º. Fomento de la cultura de emprendimiento. La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

Artículo 6º. Incentivos. Las pequeñas empresas constituidas con ocasión a la inversión del retiro parcial de las cesantías, donde el trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años tengan una participación igual o superior a la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital social; quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones mercantiles consignadas en el Código de Comercio.

Artículo 7º. Artículo modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

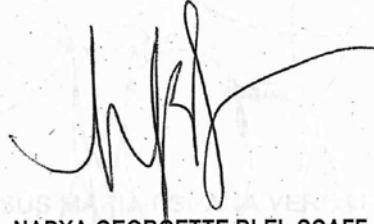
Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento. Quienes se vinculen con proyectos de

emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento o destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa; tendrán como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el Programa Emprendedor Colombia.

De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

Artículo 8º. Reglamentación. En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento empresarial particular y familiar.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
COORDINADORA PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

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

Número del Proyecto de ley: número 89 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

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 - Comisión Séptima

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2018 SENADO

por medio del cual se establece medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Concepto a Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado

Respetado doctor:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional - sobre el **Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado**, *por medio del cual se establece medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARIA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

C.C. honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez - Ponente, honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos - Ponente honorable Senadora Emma Claudia Castellanos - Autora, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal – Autora.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2018 SENADO

por medio del cual se establece medidas para garantizarla maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

1. Campañas de sensibilización por el respeto a la sexualidad y la importancia de la concepción responsable

De la Exposición de Motivos y del artículo 3° de la iniciativa se tiene que uno de los propósitos del proyecto se centra en asignar a algunas Entidades y Ministerios, entre los cuales

se encuentra esta Cartera, la obligación de crear programas y campañas de sensibilización por el respeto e importancia de la sexualidad, así como por la concepción responsable¹.

Al respecto y teniendo en cuenta el asunto abordado, para esta Entidad es de importancia recordar que el sistema educativo en sus niveles educativos de preescolar, básica y media tiene como objetivo común el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas, las cuales están encaminadas a Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes; Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos; Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad; Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable; Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional; Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional; Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos².

Con base en lo anterior y con el ánimo de propiciar el desarrollo integral de los educandos, este Ministerio ha adelantado acciones tendientes a sensibilizar a las comunidades educativas en materia de sexualidad, entre las cuales se identifican las siguientes:

A. Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, a fin de brindar herramientas para la construcción de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad de tipo transversal, que se sustenten en un enfoque integral, el ejercicio y protección de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, los cuales están disponibles en el Portal Colombia Aprende.

De igual manera, con el propósito de materializar estas orientaciones en los establecimientos educativos, se promueve el diseño de proyectos pedagógicos que deben responder a su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y a la lectura del contexto de cada establecimiento.

El Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía plantea la sexualidad

¹ Objeto del proyecto de ley – Exposición de Motivos.

² Artículo 13 Ley 115 de 1994.

como una dimensión humana, fuente de bienestar y salud, con diversas funciones, componentes y contextos. En ese sentido, la educación para la sexualidad es una oportunidad pedagógica, que no se reduce a una cátedra, una actividad curricular adicional o taller, sino que debe constituirse como un proyecto pedagógico de cada institución educativa que promueva entre sus estudiantes la toma de decisiones responsables, informadas y autónomas sobre el propio cuerpo; el respeto a la dignidad de todo ser humano; la valoración de la pluralidad de identidades y formas de vida; y la vivencia y construcción de relaciones pacíficas, equitativas y democráticas.

B. La Comisión para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, de la cual hace parte el Ministerio de Educación Nacional, diseñó la Estrategia Nacional de Prevención de Embarazo (2015-2025), que establece acciones coordinadas de diferentes sectores, entre los que se incluye el educativo, para mitigar los factores que inciden en el embarazo en adolescentes.

Dichas acciones se encasillan en seis (6) componentes, de acuerdo con las necesidades de los diferentes grupos etarios desde los 6 años:

- a) Sexualidad e identidad que corresponde a la reflexión sobre el cuerpo y la sexualidad;
- b) Educación para la sexualidad;
- c) Participación y ciudadanía;
- d) Cultura, arte, recreación y deporte;
- e) Salud y bienestar;
- f) Oportunidades e iniciativas.

Los compromisos del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la Estrategia se centran en:

- a) Brindar asistencia técnica a las Secretarías de Educación para fortalecer proyectos de educación para la sexualidad, desde un enfoque promocional y de derechos humanos;
- b) Hacer seguimiento a la implementación de proyectos de educación integral de la sexualidad en las instituciones educativas de los municipios priorizados en el marco de la Estrategia³, de manera que los niños, niñas y adolescentes tengan oportunidades para el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes para el ejercicio pleno y responsable de sus derechos humanos, sexuales y reproductivos en su vida cotidiana.
- c) Acompañar la implementación de la Jornada Única en establecimientos educativos de los municipios priorizados, como factor protector que incide en la disminución de

la probabilidad de embarazos tempranos, no planeados.

- C. Por último, la Ley 115 de 1994⁴, ha dispuesto como obligatorio en los niveles de educación preescolar, básica y media, cumplir con la educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades, psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad⁵, es de precisar que estos temas, entre otros, según lo dispuesto en el artículo 14 de la misma, no exigen asignatura específica pues deben ser incorporados en el currículo y desarrollarse en los planes de estudios.

Al respecto, la norma referida señala lo siguiente:

“Artículo 14. Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

(...)

- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

(...)

Parágrafo 1º. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios. (...).”

Con base en lo anterior, este Ministerio estima que la propuesta aducida en el artículo 3º de la iniciativa ya se encuentra contenida en la Ley 115 de 1994, por lo cual, de manera respetuosa, invita al honorable Congreso de la República a considerar la necesidad de incluir en el proyecto de ley, el tema abordado en este artículo.

2. Impacto Fiscal

Teniendo en cuenta que el proyecto de Ley asigna obligaciones a las entidades distritales, instituciones educativas y al Ministerio de Educación Nacional de crear programas y campañas de sensibilización en temas de sexualidad, las cuales para su cumplimiento tendrían que ser contratadas, para esta Entidad, la propuesta legislativa conlleva obligaciones de incidencia fiscal que estarán a cargo del Estado, lo que trae consigo el aumento de asignación de recursos públicos por parte del Gobierno nacional para dar cumplimiento a tal finalidad.

⁴ Por la cual se expide la Ley General de Educación.

⁵ Artículo 14 Ley 115 de 1994.

³ https://www.____prevención-embarazo-adolescente-pdf

Respecto a los recursos que conlleva la iniciativa, esta Entidad considera necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”⁶.

Atendiendo lo aquí expuesto, el Ministerio de Educación Nacional se permite sugerir se modifique la redacción del artículo 3° retirando la disposición que consagra la obligación de las Entidades tanto distritales como de nivel nacional, así como las instituciones educativas, de crear campañas y programas, teniendo en cuenta lo antes expuesto, y de esta forma no ir en contra vía de las disposiciones constitucionales arriba citadas.

II. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional está comprometido con las iniciativas que buscan generar una cultura de respeto y responsabilidad por la sexualidad, en especial por las personas que conforman las comunidades educativas, razón por la cual solicita respetuosamente al honorable Congreso de la República, se tengan en cuenta las consideraciones expuestas frente al Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado.

Basado en concepto emitido por la Subdirección de Fomento de Competencias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media.

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones:

Concepto: Ministerio de Educación Nacional.

Refrendado por: doctora María Victoria Angulo González - Ministra.

Al Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado

Título del proyecto: *“por medio del cual se establece medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable y se dictan otras disposiciones”.*

Número de folios: seis (6) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: Viernes veintiuno (21) de septiembre de 2018

Hora: 12:00 m.

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 Comisión Séptima

⁶ Sentencia C-502 de 2007 Magistrado Ponente doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

**CONCEPTO JURÍDICO DE
MINVIVIENDA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 61 DE 2017 SENADO**

por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Capitolio Nacional de Colombia. Piso 1

Teléfonos: (57) (1) 3825153 - (57)(1) 3825155

Asunto: Comentarios a Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas.

Respetado Senador:

Frente al proyecto de ley citado en el asunto, es preciso indicar que El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT, comparte el alcance del mismo considerando que además de las Informaciones que son de público conocimiento, en el documento se menciona que hay una construcción científica que da fe de una variedad de patologías relacionadas con la manipulación del asbesto. Además, las empresas en las cuales se produce el asbesto afectan a la población que reside cerca, y genera impactos en el medio ambiente.

Las tuberías de asbesto cemento han sido ampliamente utilizadas para la distribución de agua potable en Colombia y en el mundo; no obstante, debido a las implicaciones sobre la salud de las personas, pocos países continúan instalando este tipo de tuberías. La disponibilidad de nuevos y mejores materiales también ha causado que se disminuya significativamente la utilización del asbesto cemento en las tuberías. Los efectos sobre la salud resultantes de la inhalación crónica de los polvos de asbesto están bien establecidos e incluyen asbestosis y mesotelioma, muy característico del pulmón¹.

A pesar que las tuberías de asbesto cemento pueden cumplir la Resolución número 501 de 2017² del reglamento de tuberías y accesorios, no se puede negar que su manipulación o fabricación

de acuerdo a estudios afecta la salud y el medio ambiente.

Finalmente, se debe considerar que ya hay antecedentes de muchos países que han prohibido su utilización como material en sus diferentes formas.

Cordialmente,



MARTHA LUCÍA DURÁN ORTÍZ
Directora de Programas Encargada de las Funciones del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
ASOCIACIÓN DE PROFESORES
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA Y PONTIFICIA
UNIVERSIDAD JAVERIANA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE
2017 CÁMARA Y 256 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 12 de septiembre de 2018

Honorables Senadoras y Senadores

Álvaro Uribe Vélez, Aydeé Lizarazo Cubillos, Carlos Fernando Motoa Solarte, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Gabriel José Velasco Ocampo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, José Auto Polo Narváez, José Retter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Laura Ester Fortich Sánchez, Manuel Viterbo, Nadia Georgett Blel Escaf y Victoria Sandino Simanca Herrera.

Integrantes Comisión Séptima - Senado del Congreso de la República de Colombia

Con copia al Secretario de la Comisión Séptima de Senado, doctor Jesús María España Vergara.

Asunto: Solicitud de archivo del Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara y 256 de 2018 Senado, “por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

Respetados Senadores y Senadoras

Como académicos de las áreas de nutrición y salud pública, tuvimos la oportunidad de conocer el articulado del Proyecto de ley número 019 (PL019) aprobado en segundo debate de la Cámara de Representantes, y nos genera gran preocupación que este pueda convertirse en Ley de la República. El articulado como fue aprobado, no es efectivo como medida para combatir la obesidad y otras Enfermedades No

¹ ASBESTOS CEMENT DRINKING WATER PIPES AND POSSIBLE HEALTH RISKS REVIEW FOR DWI PUBLISHED MAY 2002.

² “Por la cual se expiden los requisitos técnicos relacionados con composición química e información, que deben cumplir los tubos, ductos y accesorios de acueducto y alcantarillado, los de uso sanitario y los de aguas lluvias, que adquieran las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, así como las Instalaciones hidrosanitarias al interior de las viviendas y se derogan las Resoluciones 1166 de 2006 y 1127 de 2007”.

Transmisibles (ENT), si se tienen en cuenta las recomendaciones de los más altos organismos internacionales de salud como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como la evidencia científica disponible actualmente sobre la temática. A continuación, ponemos en consideración tres observaciones puntuales respecto al articulado:

- 1. Inconveniencia del artículo 06 del Proyecto de ley número 019:** se decreta que “*El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, de acuerdo con las cantidades diarias orientadas que se establezcan por porción según los patrones de alimentación de la población colombiana, los productos alimenticios que deberán incluir el rotulado nutricional frontal informativo*”. El modelo de las cantidades diarias orientadas (el equivalente en inglés a las “Guideline Daily Amounts” G.D.A.) al que hace referencia el artículo, es considerado por la evidencia científica como el menos efectivo de los sistemas de etiquetado. Múltiples estudios a nivel mundial soportan su bajo nivel de entendimiento y aceptación por parte de los consumidores y su ineficiencia en la reducción del consumo de productos nocivos para la salud. Para comprender la información aportada por el G.D.A., se deben realizar conversiones matemáticas que permitan conocer la cantidad aportada de cada nutriente en el producto, lo cual resulta una tarea imposible de hacer en los menos de 10 segundos que se toma el consumidor para seleccionarlo.
- 2. El articulado desconoce el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS:** Este modelo fue desarrollado por expertos internacionales en el área de la nutrición, sin ningún conflicto de interés, convocados según el *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, aprobado por el 53 Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2014. En este se dan instrucciones a la OPS para “que proporcione información basada en la evidencia científica para la formulación de políticas y reglamentaciones orientadas a la prevención del consumo de alimentos poco saludables, como las relativas al etiquetado del frente del envase y guías nutricionales regionales para los alimentos en el entorno escolar”. Es así como se formulan y establecen cri-

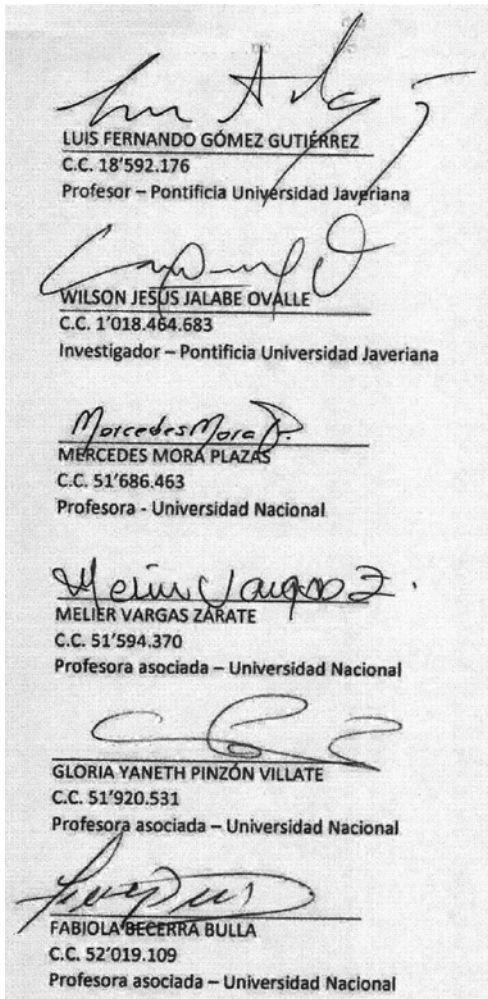
terios regionales con respecto a las cantidades aceptables de nutrientes críticos tales como sal, azúcar, grasas saturadas y grasas trans, en forma de modelo de perfil de nutrientes. El texto del Proyecto de ley número 019 aprobado en segundo debate, no tiene en cuenta estos criterios, por cuanto no demuestra ser una política pública que pueda contribuir en la prevención de la obesidad en los niños, niñas y adolescentes colombianos.

- 3. Sistema de etiquetado frontal basado en advertencias:** Según la evidencia científica disponible en América Latina, es el sistema que ha demostrado ser más adecuado para orientar a los consumidores en la toma de decisiones saludables a la hora de adquirir un producto comestible. Es un esquema simple, que utiliza símbolos de advertencia solo en los productos comestibles procesados o ultra-procesados que contienen un alto nivel de nutrientes críticos para la salud, como el azúcar, kilocalorías, sodio y grasas saturadas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS. Fue implementado en Chile hacia el año 2016 con resultados preliminares muy favorables, y está en la agenda social y política actual de otros países como Brasil para definir su implementación.

Queremos finalizar haciendo énfasis en que para atender a las ya mencionadas recomendaciones de expertos y organismos de salud internacionales, el sistema de etiquetado nutricional vigente en Colombia (reglamentado según Resolución número 333 de 2011), debe ser modificado. Es entonces función del Estado diseñar y promover una política pública que sí se ajuste a dichas recomendaciones y protejan el derecho a la alimentación saludable de los colombianos, la cual debe estar basada en el consumo de alimentos reales.

En el archivo adjunto, relacionamos un documento resumen para tomadores de decisiones, que engloba la evidencia científica entorno a los sistemas de etiquetado nutricional implementados actualmente en el mundo. Les agradecemos su tiempo y atención para leer estos argumentos y esperamos que esta información sirva de insumo para ayudar en la toma de decisiones que beneficien la salud pública del país.

Dirección de notificación: wilsonjalabe@gmail.com



LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones:

Concepto: Asociación de Profesores Universidad Nacional Colombia y Pontificia Universidad Javeriana.

Refrendado por: doctores Luis Fernando Gómez Gutiérrez y Wilson Jesús Jalabe Ovalle y de más firmas de profesores.

Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado y 019 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

Número de Folios: Cuatro (4) Folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: Viernes veinticuatro (24) de septiembre de 2018

Hora: 9:00 a. m.

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

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 763 - Jueves 27 de septiembre de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

| | Págs. |
|---|-------|
| Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley 86 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar | 9 |
| CONCEPTOS JURÍDICOS | |
| Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado, por medio del cual se establece medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones..... | 15 |
| Concepto jurídico de Minvivienda al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas | 18 |
| Concepto jurídico de la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara y 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones..... | 18 |