



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 891

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 28 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

INFORMES COMISIÓN ACCIDENTAL

INFORME COMISIÓN ACCIDENTAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2018 SENADO

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

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2018

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe Comisión Accidental
Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, *por
medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y
se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

Como es de su conocimiento, el día martes
16 de octubre de 2018, se creó la Comisión

Accidental para estudiar las proposiciones
presentadas al articulado del Proyecto referenciado
anteriormente.

La Comisión Accidental está integrada por
los siguientes Senadores y Senadoras: Gabriel
José Velasco Ocampo, Carlos Fernando Motoa
Solarte, Aydeé Lizarazo Cubillo, Laura Ester
Fortich Sánchez, Jesús Alberto Castilla Salazar,
Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo
y la Senadora Nadia Blel Scaff, en calidad de
Coordinadora. Aunada a la doble calidad de
ponente y autora de la iniciativa.

Así las cosas, el 17 de octubre de 2018, los
Senadores designados se reunieron y discutieron
las observaciones al proyecto de ley en mención,
en atención a lo anterior, se rinde informe de
la Comisión Accidental, bajo los siguientes
términos:

ANÁLISIS PROPOSICIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2018

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

N°	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
1	Carlos Fernando Motoa	Se modifica el párrafo del artículo 2°. En el entendido de que la calidad de víctima de violencia extrema se acreditará de acuerdo a lo consignado en el dictamen médico legal emitido por Medicina legal.	NO. Se sugiere negar la proposición, en el sentido de no hacer exclusivo la prueba al dictamen médico legal, tomando en consideración la regulación existente frente a los criterios para dictar medida de atención, donde se encuentra como plena prueba la historia clínica. Decreto 2734 de 2012.
2	Carlos Fernando Motoa	Modificando el título de la iniciativa. Especificando que la modificación a la Ley 1537 es respecto del artículo 12.	SÍ. Técnica legislativa

N°	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
3	Aydeé Lizarazo Cubillos	Modifica el artículo 1°, esto es el objeto de la iniciativa, en el entendido de que el acceso prioritario sea para las <u>personas víctimas de violencia de genero. (no solo para mujeres – se cambia la expresión mujeres)</u>	<p>NO. Sentencia T-967/14</p> <p>“La violencia de género es aquella ejercida “contra las mujeres en general, por el hecho de ser mujer y que se sustenta con frecuencia... en creencias o estereotipos sobre el rol tradicional de sumisión de la mujer a las tareas de la casa y crianza...”.</p> <p>En sentido similar, la Corte ha planteado, “Así es claro que en materia civil y de familia, la perspectiva de género también debe orientar las actuaciones de los operadores de justicia, en conjunto con los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer, cuando es víctima de cualquier tipo de violencia.”</p> <p>Sentencia T-531/17 (La de la exhortación) Refiriéndose a la violencia extrema, ha dicho: “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.</p> <p>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” (...)</p> <p>Ahora, quizás el principal tipo de violencia extrema, es la tentativa de Femicidio, como la manifestación más extrema del abuso y la violencia. Delito que hace referencia a un tipo de homicidio específico en el que un varón asesina a una mujer, por ser de sexo femenino. Se produce como consecuencia de cualquier tipo de violencia de género, como pueden ser las agresiones físicas, la violación, la maternidad forzada o la mutilación genital.</p> <p>Por lo traído a colación, se propone, se niegue esta proposición. El querer y sentido del legislador va acorde con la exhortación de la honorable Corte Constitucional y en pro de coadyuvar en la consecución de una igualdad material ante la ley.</p> <p>Esta iniciativa va encaminada como garantía a la mujer, grupo vulnerable producto de la posición dominante que han tenido por la historia el hombre sobre ellas. Así mismo, en correlación con normativas que buscan garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia.</p>
4	Aydeé Lizarazo Cubillos	Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el entendido de cambiar la denuncia por la medida de protección por violencia intrafamiliar. (personas)	<p>SÍ. Con modificación. Se mantiene el criterio de mujer, no se cambia a personas. No obstante, sí se cambia denuncia por la medida de protección, tomando en cuenta que cuando la mujer acude ante un juez de familia, o municipal, este debe evaluar la situación y es quien determina si hay lugar o no a la medida, tomando en cuenta los criterios ya establecidos. Lo anterior conforme a la Sentencia C-776 de 2010. Con el fin de evitar posibles reclamaciones para obtener beneficios. Decreto 2734 de 2012</p>

N°	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
5	Fabián Castillo Suárez	Artículo nuevo. Mediante el cual se busca que, sin perjuicio del acceso al beneficio de subsidio en especie, el Minvivienda garantice acceso prioritario a programas de vivienda de interés prioritario e interés social. Además de ello un párrafo donde Min Educacion, Comercio, Deporte, garantizaran el acceso prioritario de las víctimas de género extremo, a programas y proyectos de emprendimiento, educación y formación profesional, en razón de la condición de grupo vulnerable.	No. El proyecto de ley, no entra a modificar la política pública de vivienda. Este se limita, al cumplimiento de una exhortación realizada por la Corte Constitucional, de creación de criterios de priorización para las víctimas de violencia de género extrema. En ese sentido, se sugiere, no aprobar esta proposición, dado que desfasa el objeto mismo del proyecto. Y de aprobarse, iría en contravía marco fiscal) artículo 7° de la Ley 819 de 2003)
6	Jesús Alberto Castilla José Aulo Polo N	Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el sentido de eliminar el párrafo 3°. El Cual trata de los criterios de exclusión.	SÍ.
7	Jesús Alberto Castilla	Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el sentido de una violencia de género comprobada. Y tres causales de violencia de género comprobada. (Sentencia Condenatoria Ejecutoriada, medida de protección y/o atención dictada por autoridad competente, dictamen de valoración de riesgo)	NO. Las medidas de atención que existen hoy en temas de violencia contra la mujer, no requieren sentencias condenatorias. Ni hablan de una violencia comprobada, es por ello que se sugiere la negación de esta proposición, toda vez que es menos garantista en comparación a la normativa que se han logrado en el Estado Colombiano que van encaminadas a la protección de todo tipo de violencia contra la mujer y las medidas de sensibilización. Así mismo, se debe dejar en claridad, que esta iniciativa no está otorgando por sí misma un beneficio, como ocurre en otras instancias, donde sí se requiere una violencia comprobada, esto son los caso deducción de los impuestos para empleadores que contraten a mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, en aras del mejor entendimiento del artículo, se aceptan sugerencias producto de la concertación y se hacen modificaciones al mismo.
8	Victoria Sandino Simanca	Se adiciona un artículo nuevo sobre la confidencialidad de los datos aportados para la adquisición de los beneficios.	SÍ. Se acepta la proposición con modificaciones. Lo anterior, en el entendido de incluir la confidencialidad, no obstante, no se realiza como artículo nuevo. Se incluye como párrafo.
9	Victoria Sandino Simanca	Artículo nuevo, modificando el artículo 2° de la Ley 1537 de 2012. g) Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, <u>las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de femicidio</u> , estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad; i) Promover mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada, especialmente a <u>las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de femicidio</u> con el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.	Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la Corte Constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.

N°	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
10	Victoria Sandino Simanca	<p>Un artículo nuevo, modificando el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012 el cual quedará así:</p> <p>El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, con la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer coordinará con entidades públicas o privadas el acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes, <u>promoviendo acciones que propendan por el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres. Así como el conocimiento de rutas de atención, sanción y protección colectiva.</u></p> <p>Las labores de asistencia y acompañamiento también deberán ejercerse por parte de los departamentos, en especial para los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, y en todo caso con prioridad cuando sean los mismos municipios quienes adelanten programas de subsidios familiares de la vivienda en especie. <u>Las secretarías de la mujer y equidad de género harán las veces de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer sobre este asunto.</u></p>	<p>Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la corte constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.</p>
11	Victoria Sandino Simanca	<p>Un artículo nuevo, modificando el artículo 8° de la Ley 1537 de 2012</p> <p>El Subsidio Familiar de Vivienda será restituable al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.</p> <p>También será restituable el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio, o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, <u>contra las mujeres</u>, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente, <u>adicional, los hijos e hijas o personas en cuidado de una mujer víctima de violencia de género o feminicidio no perderán estos beneficios.</u></p>	<p>Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la Corte Constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.</p>

CONCLUSIÓN

De las 11 proposiciones presentadas, las cuales fueron objeto de estudio de esta comisión, tenemos que, sobre 10 proposiciones, se logró acuerdo. No obstante, sobre la proposición de la Senadora Aydeé Lizarazo, pese a que la mayoría

de los integrantes de la comisión se encuentran a favor de la acción afirmativa a la mujer víctima de violencia de género extrema, no se logró acuerdo, toda vez que la Senadora Lizarazo se mantiene en la posición de que la medida sea para toda persona. En ese sentido, será la comisión en pleno quien tome la decisión.

CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE Y EL TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL

TÍTULO	TÍTULO
“por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”	“por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”
El Congreso Colombia	El Congreso de Colombia
DECRETA:	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.	Igual
Artículo 2°. 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. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas: a) Tentativa de feminicidio. b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. c) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas irreversibles en la salud de la víctima.	Artículo 2°. 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. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas: a) Tentativa de feminicidio. b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. c) Violencia sexual d) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas permanentes en la salud de la víctima.
Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal o el escrito de denuncia.	Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal, o la medida de protección por violencia intrafamiliar.
Artículo 3°. 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.	Artículo 3°. 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.

<p style="text-align: center;">TÍTULO</p> <p style="text-align: center;"><i>“por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO</p> <p style="text-align: center;"><i>“por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”</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 con ocasión a la condición de víctima de violencia de género extrema, como criterio de priorización; la entidad otorgante excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos o conductas constitutivas de violencia de género, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</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°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario. Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.</p>
<p>Parágrafo 4°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario. Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.</p> <p>Parágrafo 5°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.</p>	<p>Parágrafo 4°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.</p> <p>Parágrafo 5°. Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>

En consideración a las razones expuestas, se propone de manera respetuosa a la Comisión Séptima del Senado de la República acoger de manera afirmativa el texto propuesto por la Comisión Accidental del **Proyecto de ley número 86 de 2018**, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores,

GABRIEL VELÁSQUEZ OCAMPO

CARLOS FERNANDO MOTOA S

AYDEE LIZARRAZO CUBILLO

JESÚS ALBERTO CASTILLA S

EDUARDO FULGAR DAZA

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

LAURA ESTER FORTICH S

POLO NARVAEZ JOSÉ AULO

NADIA BLELISCAFF
(Coordinadora)

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de octubre 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 la Comisión Accidental 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

**TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN
ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 86 DE 2018**

por medio del cual se modifica el artículo 12 de 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.

Artículo 2°. *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. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:

- Tentativa de feminicidio.
- Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- Violencia sexual**
- Maltrato físico, psicológico que deje secuelas **permanentes** en la salud de la víctima.

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

Artículo 3°. 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°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

Parágrafo 4°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización

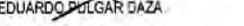
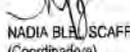
establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

Parágrafo 5°. Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatuaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

ARTICULO 4°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.
De los honorables senadores,

 GABRIEL VEJAR AMPO	 CARLOS FERNANDO MOTOCA S.
 AYDEL CÁRDENAS CUBILLO	 LIDIA ESTER FORTICH S.
 JESÚS ALBERTO CASTILLA S.	 POLO NARVÁEZ JOSÉ AULO
 EDUARDO PULGAR DAZA	 NADIA BLEUSCAFF (Coordinador(a))

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de octubre 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 la Comisión Accidental 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 MARIA ESPAÑA VERGARA
Secretario—Comisión Séptima

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2017 CÁMARA, 161 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.

Doctor
RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para prime debate al Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara y 161 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara y 161 de 2018 Senado**, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES

Origen: Congresional

El Proyecto de ley número 161 de 2018 Senado, fue presentado el día 26 de julio de 2017 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta, cuyo objeto es autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional – Sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Fue designado como ponente para primer debate el día 4 de octubre de 2017 el Representante a la Cámara Cristian José Moreno, según oficio CTC 3.3-117-17 del 4 de octubre de 2017. Este texto fue aprobado en primer debate el día 30 de noviembre de 2017. Posteriormente, con ponencia del mismo Representante, se aprobó en segundo debate el presente proyecto de ley el día, 4 de septiembre de 2018. Finalmente, fui designado, José Alfredo Gnecco Zuleta como ponente el día 3 de octubre del presente año para rendir el primer informe de ponencia en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Universidad Nacional – Sede Caribe

Este importante claustro universitario tiene una gran importancia para la región caribe, tiene

gran área de influencia en departamentos como el Cesar, La Guajira, Magdalena, entre otros. Esta institución brinda una oportunidad para jóvenes de la región que buscan a través de la educación nuevas oportunidades en el país; se convierte en una opción de movilización social importante.

Con la entrada en marcha de la primera fase de la Universidad Nacional sede Caribe, se habría fijado una meta inicial de 2.200 alumnos inscritos. Estos cupos estarán dirigidos a 3 facultades y 7 programas, entre estos: ciencias agrarias; ingenierías agroindustrial, ambiental, de minas, forestal, y los componentes agrarios, tales como medicina veterinaria, zootecnia, agronomía y administración de empresas agropecuarias.

Este proyecto tiene la capacidad de beneficiar a estudiantes de escasos recursos que buscan educación de calidad cercana a sus regiones. En este sentido, la universidad nacional cobijaría las necesidades del departamento del Cesar, Guajira, Magdalena y toda la Costa colombiana.

La Universidad Nacional Sede Caribe tiene como meta en el mediano plazo la entrega de 5.000 cupos para estudiantes que busquen formación educativa de calidad.

Como lo manifestó el rector de la Universidad Nacional de Colombia Ignacio Mantilla, los estudiantes beneficiarios de esta institución gozarán de carreras del área de la salud como la medicina. En este mismo sentido, el rector plantea la posibilidad de transformar el Hospital Rosario Pumarejo de López en un hospital universitario. Esto evitaría la diáspora estudiantil perteneciente a la Costa Caribe del país.

II. La Ley 426 de 1998

La ley ha permitido que las estampillas sean proporcionadas a distintas sedes de la Universidad Nacional, como lo es el caso de la sede de Manizales. Si bien existe una estampilla para la Universidad, mediante la Ley 1697 de 2013 - “Estampilla Pro Universidad Nacional”, es posible crear otra estampilla con un referente fiscal distinto, en este caso planteado para el departamento del Cesar. Esta ley muestra como existe una estampilla autorizada por los departamentos de Caldas y Risaralda, para la financiación de la sede en Manizales.

Esta ley está compuesta por 9 artículos y tiene como objeto esencial autorizar a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en

Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio. Este marco normativo garantiza la prestación de servicios de calidad encaminados a sectores de beneficio común, destinando recursos a inversión y mantenimiento de planta física, dotación, compra de equipos requeridos para brindar servicios de calidad que permitan optimizar la formación académica de la nación tal y como lo plantea el artículos 1° y 5° de la presente ley. Este tipo de iniciativas tienen la capacidad de blindar a las instituciones educativas de un desbalance financiero, generando estabilidad en el sector.

III. Déficit en las universidades públicas

La educación superior en Colombia ha tenido que enfrentar dificultades financieras en los últimos años, lo que genera un escenario riguroso a la hora de crear herramientas que mejoren el ambiente económico del sector. La educación está atravesando una situación delicada, debido a que el déficit puede ascender a los 3.2 billones de pesos.

Es de vital importancia reunir esfuerzos en herramientas que logren sacar el sector de esta dificultad financiera, entre estas se encuentra el Presupuesto General de la Nación como principal motor de empuje. La financiación que está recibiendo el sector educativo no es suficiente para cubrir los costos que acarrear la cobertura y calidad necesaria para el país. Las universidades públicas se ven en la obligación de realizar jugadas económicas que les permitan mantenerse en el escenario nacional, generando consecuencias negativas en la educación de los colombianos. En primer lugar, porque los maestros se contratarían por horas de cátedra y no serían docentes de planta, adicionalmente, el mantenimiento de las instalaciones quedaría en jaque¹.

El problema de las Universidades Públicas en Colombia va de la mano del comportamiento que mantengan sus ingresos y gastos, en la actualidad del país, el sistema educativo está reportando fluctuaciones negativas en este sentido, sus gastos no van de la mano con el incremento de sus ingresos, generando ineficiencia en el sector. La demanda académica del país cada día es más alta y las universidades no tienen la capacidad de asumir dichos retos. Con el pasar de los años los estudiantes aumentan, no obstante, las personas interesadas en realizar cursos de posgrado vienen creciendo a pasos agigantados, incrementando el gasto de las universidades. Un ejemplo claro de esto es la Universidad Nacional donde el 18% de sus alumnos se encuentran en maestrías, adicionalmente, el 91% de sus docentes poseen maestría y doctorado, lo que dispara los gastos de la institución².

Por último, las problemáticas del sector educativo del país están ligadas con la dirección de recursos

hacia programas como “Ser Pilo Paga”, debido a que el impuesto a la renta para la equidad está siendo destinado a este tipo de proyectos. Esto se convertiría en una problemática para la educación pública, debido a que los estudiantes beneficiados con el programa serán matriculados en instituciones privadas³.

Con base en este análisis, es fundamental garantizar la operación y funcionamiento de la nueva sede de la Universidad Nacional en el Cesar, a través de este mecanismo importante como lo es la estampilla. La necesidad de fortalecer la educación en el departamento y sus vecinos, hace imprescindible la puesta en marcha de esta institución educativa con los recursos suficientes.

IV. Jurisprudencia sobre las estampillas

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “**Tasas parafiscales**”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos. Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

1

2 Julián De Zubiría Samper*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de SEMANA Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

3 Julián De Zubiría Samper*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de SEMANA Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

2. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p>Título: <i>por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p>Título: <i>por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe La paz y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p>Se sugiere la modificación del título de este proyecto de ley, dado que el 24 de octubre de 2017 mediante el acuerdo 250 del Consejo Superior de la Universidad Nacional, quedó establecido que el nombre que llevaría esta institución en el Cesar, sería el de Universidad Nacional Sede La Paz.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Sede Caribe La Paz; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.</p>	<p>Se sugiere la modificación del nombre, según lo acordado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional.</p>
<p>Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional sede Caribe”, cuyo recaudo se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas e investigación.</p>	<p>Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional sede Caribe La Paz”, cuyo recaudo se destinará para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos; en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorio; para promover la investigación científica; desarrollo y fortalecimiento de posgrados; y dotación de bibliotecas y centros de documentación.</p>	<p>Se sugiere la modificación del nombre, según lo acordado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional.</p> <p>Además se propone dar un mayor alcance a los recursos que se recauden con el cobro de la estampilla.</p>
<p>Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Parágrafo nuevo. <u>Dentro de los sujetos gravables de la Estampilla Pro Universidad Nacional Sede La Paz, quedarán excluidos los contratos de prestación de servicios.</u></p>	<p>Se adiciona un párrafo nuevo, en el cual se prohíbe gravar con la estampilla a contratos de prestación de servicios.</p>
<p>Artículo 4°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional sede Caribe.</p>	<p>Artículo 4°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional sede Caribe La Paz.</p>	<p>Se sugiere la modificación del nombre, según lo acordado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional.</p>
<p>Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.</p>	<p>Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.</p>	<p>Se propone eliminar el artículo 5°, dado que no se podría mediante un acto administrativo general expedido por el alcalde o gobernador eliminar o anular un acuerdo u ordenanza como lo es la Estampilla Pro Universidad Nacional Sede La Paz.</p>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley. Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.	Artículo 6° 5°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° 2° de la presente ley. Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.	Pasa a ser el artículo 5° y se hace la claridad de que el recaudo de la estampilla estará guiado a lo dispuesto en el artículo 2° del presente proyecto de ley.
Artículo 7°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.	Artículo 7° 6°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.	Pasa a ser el artículo 6° y se mantiene el mismo texto.
Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.	Artículo 8° 7°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.	Pasa a ser el artículo 7° y se mantiene el mismo texto.
Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 9° 8°. Esta ley rige a partir de su promulgación.	Pasa a ser el artículo 8° y se mantiene el mismo texto.

PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rindo ponencia favorable y propongo dar primer debate al **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara y 161 de 2018 en Senado, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede La Paz y se dictan otras disposiciones.**

Del honorable Congresista,



JOSE ALFREDO GNECCO
Senador de la República

ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY 036 DE 2017 CÁMARA, 161 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional –Sede La Paz y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Sede La Paz; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional sede La Paz”, cuyo recaudo se destinará para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos; en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorio; para promover la investigación

científica; desarrollo y fortalecimiento de posgrados; y dotación de bibliotecas y centros de documentación.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Dentro de los sujetos gravables de la Estampilla Pro Universidad Nacional Sede La Paz, quedarán excluidos los contratos de prestación de servicios.

Artículo 4°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional sede La Paz.

Artículo 5°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 6°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.

Artículo 7°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

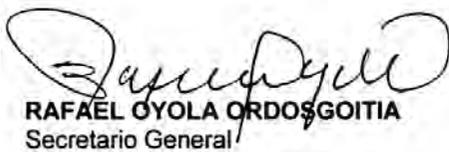
Del honorable Congresista,



JOSÉ ALFREDO GNECCO
Senador de la República

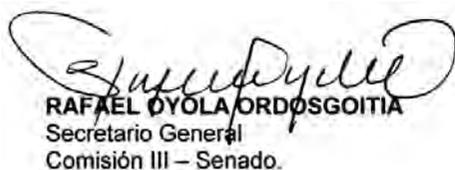
Bogotá, D. C., 24 de octubre de 2018

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley 036 de 2017 Cámara y 161 de 2018 en Senado, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.**



RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diez (10) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2018 SENADO

por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 17 de 2018

Doctor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente y demás honorables Senadores

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, y conforme a lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer

debate al **Proyecto de ley número 165 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa, corresponde a una iniciativa de origen parlamentario cuyo autor es el senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa, fue radicado en la Secretaría General del Honorable Senado de la República el 26 de septiembre de 2018.

Origen y efectos del problema a resolver

Los conflictos agrarios en Colombia, tienen origen en la disputa por la tenencia de la tierra entre diferentes actores sociales, económicos y políticos; algunos de ellos con empleo de armas para el control del territorio en el marco de la confrontación interna. Estos conflictos que limitan el uso adecuado, desarrollo productivo y la formalización de la propiedad sobre los predios rurales.

Las disputas por el territorio rural entre: guerrilla, paramilitarismo y Estado, también se refleja, aunque de manera menos violenta, entre grupos o sectores económicos, sociales, comunidades étnicas y campesinos, con significativa incidencia sobre el desarrollo del sector agropecuario, especialmente en relación con los campesinos de escasos recursos y sus actividades económicas. Esta realidad incrementa los índices de informalidad de la tenencia de las tierras rurales agrarias, expresada en falsa tradición, derechos de posesión, tenencia legítima y otras formas que no alcanzan a tener el reconocimiento de derechos de propiedad sobre sus predios.

La Informalidad en la tenencia de las tierras rurales agrarias genera consecuencias que impactan negativamente el desarrollo de la economía campesina, tales como: La exclusión de los programas de crédito para la producción, por cuanto sus propiedades no constituyen garantía real para el sistema financiero; la imposibilidad de que los campesinos puedan aplicar a apoyos como: el Incentivo de Capitalización Rural ICR, la asistencia técnica ligados a la utilización de créditos línea Finagro a los programas de saneamiento básico, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural VISR. Adicionalmente, la informalidad y la ausencia de títulos que reconozcan el derecho de propiedad y dominio de las tierras rurales las margina de las dinámicas propias del mercado de tierras.

Todo lo anterior se traduce en menos áreas cultivadas, menores rendimientos por área, abandono de las actividades productivas y migración de campesinos a las ciudades, que conlleva a mayor escasez de productos y riesgo para la seguridad alimentaria del país.

Antecedentes normativos

La tradición jurídica nos indica, que en Colombia se ha asignado siempre a los jueces de la República la competencia para conocer y decidir sobre los derechos de propiedad de las tierras y los bienes de naturaleza agraria.

Por mandato del artículo 229 de la Constitución Política se garantiza el derecho a toda persona para acceder a la administración de justicia y atribuye a la ley la capacidad de definir los casos en los cuales podrá hacerlo sin la representación de abogado.

El código general del proceso atribuye a los jueces civiles municipales la competencia para conocer en única instancia de los asuntos de mínima cuantía y en primera instancia de los asuntos de menor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo lo de naturaleza contencioso administrativa.

Existe de manera equivocada una tendencia a creer que instituciones o funcionarios públicos tienen competencia para formalizar la propiedad de las tierras rurales por vía administrativa, lo cual no solo riñe con los principios constitucionales y legales ya anotados, sino que genera conflictos con la competencia de la jurisdicción ordinaria en cabeza de los jueces.

Es pertinente señalar que por vía administrativa en materia de tierras se ha legislado para efectos de clarificar la propiedad de tierras, que es distinto a la formalización de la propiedad de las tierras, pues la primera se refiere en términos del artículo 3° literal d) de la Ley 135 de 1961 a definir con exactitud las que pertenecen al Estado y las que son de propiedad privada. Mientras tanto la formalización se ocupa de reconocer el derecho individual de propiedad de los particulares.

Consecuente con lo anterior, en 1961 la Ley 135 le asignó competencia al Incora para clarificar la situación de las tierras, competencia que se mantuvo en la Ley 160 de 1994 (artículo 48) para definir y delimitar las tierras de propiedad del estado de las de los particulares.

El Decreto-ley 902 de 2017 incluyó dentro de las competencias de la Agencia Nacional de Tierras la de declarar mediante acto administrativo la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición de quienes ejerzan posesión de bienes inmuebles rurales privados, mediante procedimiento que establece la misma norma. Al respecto debe anotarse que el objeto del citado decreto es *adoptar medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. La*

anterior situación, condiciona su aplicación a la implementación del acuerdo de fin del conflicto y así lo ratifica cuando señala que procede en las zonas focalizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural para los programas con enfoque territorial PDET y de sustitución de cultivos ilícitos PNIS, luego no aplica para todos los casos y con ellos limita, a la mayoría de los campesinos, el acceso a la justicia para que les sea reconocido su derecho de propiedad. Pero adicionalmente este decreto limita la competencia de la Agencia Nacional de Tierras al hecho de que no exista oposición sobre las acciones que esta empresa, caso en el cual la debe remitir a los jueces competentes.

Así las cosas la Agencia Nacional de Tierras que sustituyó al Incoder, que a su vez había reemplazado al Incora, carece de jurisdicción para conocer y resolver sobre procesos que tengan como fin el reconocimiento del derecho de propiedad y la formalización de la tenencia de tierras.

Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Sobre formalización de la propiedad rural, como da cuenta el comunicado número 26 del 12 de julio de 2018, de la Honorable Corte Constitucional, se ha pronunciado a través de la Sentencia CO73/18 (julio 12) mediante la cual decidió sobre la constitucionalidad del Decreto 092 de 2017 y entre sus consideraciones anotó lo siguiente:

“De lo anterior se extrae que el Acuerdo Final en su punto 1.1.5 estableció el compromiso de tomar medidas concretas y urgentes para implementar los acuerdos en materia de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y además, de ello, planteó una meta programática que implica el rediseño estructural y las reformas significativas sobre el régimen de la propiedad privada en el país, siendo esto último, lo único para lo cual se hace referencia expresa al trámite ante el Congreso de la República.”

Sobre el artículo 60 del Decreto 902 de 2017, correspondiente a las Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas, “la Corte señaló que el contenido de los manuales operativos a que se refiere el literal b) del numeral 1 del referido artículo, se limita a las normas operativas internas del Procedimiento Único, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras no tiene capacidad regulatoria.”

A su turno, la Corte al estudiar el artículo 78 de la norma en estudio que decía:

“**Artículo 78. Autoridades judiciales.** Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen

para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”. La Corte declaró la inexecutable en relación con las autoridades judiciales. Tal inexecutable se fundó en que la norma en estudio no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia.

Es oportuno anotar, que esta interpretación de la corte ratifica que la competencia para conocer y resolver sobre los procesos de formalización de la propiedad de las tierras rurales, recae en los jueces de la República.

Ahora bien, en una decisión apretada, por diferencia de un voto a favor, la Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto 902 de 2017, varios magistrados hicieron salvamento de voto en relación a la controversia por las competencias administrativas a que se refiere esa norma y las judiciales en cabeza de los jueces naturales. Veamos apartes de los salvamentos registrados en el comunicado No. 26:

El honorable magistrado **Carlos Bernal Pulido** en su salvamento y refiriéndose a la decisión sobre el Decreto 902 anota que por esta vía la Corte introdujo importantes cambios a los textos examinados, contenidos que debían ser discutidos y definidos por el Congreso de la República, más aún en razón de la garantía de estabilidad jurídica otorgada por el Acto Legislativo 2 de 2017 a los desarrollos normativos del Acuerdo Final.

El magistrado **Alejandro Linares Castillo** en su salvamento de voto señala, que la decisión adoptada por la mayoría no reconoce las diferencias entre los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad privada, y los procesos de adjudicación de bienes baldíos. En opinión del Magistrado, la decisión de la mayoría crea vacíos normativos en lo que respecta a las autoridades y a los jueces competentes, y desplaza la competencia atribuida a la jurisdicción ordinaria civil hacia las autoridades administrativas.

La honorable magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** entre otras consideraciones de su salvamento sostuvo que la regulación de los procedimientos es insuficiente no solo porque no se encuentran definidos los procedimientos a seguir sino también porque dejan enormes dudas interpretativas de cuáles son las autoridades y los jueces competentes, lo cual viola los derechos de la defensa, debido proceso y claramente afecta la seguridad jurídica de las personas involucradas. Para la Magistrada disidente, el decreto ley en revisión desplaza asuntos tradicionalmente atribuidos

a los jueces ordinarios hacia las autoridades administrativas y asigna a la administración el conocimiento de materias que estaban reservadas a la función judicial.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** al salvar su voto argumenta que esta materia debió ser discutida y aprobada por el Congreso de la República, única manera de asegurar el nivel de deliberación democrática para una reforma que impacta el derecho de acceso a la tierra y define aspectos centrales, tanto sustantivos como procesales, del régimen de tierras.

Como se aprecia, las razones expuestas por los magistrados de la corte constitucional, advierten en la normatividad vigente vacíos y dudas que inducen a interpretaciones diversas y conflictos de competencia sobre los asuntos de formalización de la propiedad de tierras rurales, y coinciden en señalar que esta se debe resolver a través de ley expedida por el congreso de la república. Dicha consideración concuerda con el espíritu del proyecto de ley en estudio.

El Papel de la Superintendencia de Notaria y Registro

Sumado a lo expuesto, tampoco puede entenderse como capacidad para formalizar la tenencia y posesión de tierras ni declarar derechos de propiedad, la acción de la Superintendencia de Notariado y Registro cuando adelanta acciones para clarificar propiedad, pues esta se limita a determinar si son bienes del estado o bienes de propiedad privada y su producto se constituye en un insumo que ayuda a la decisión de los jueces civiles pero no los puede sustituir en sus funciones naturales.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa bajo estudio tienen por objeto: estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que ocupan y trabajan y para crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios, política pública y a la administración de justicia.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El contenido del articulado se describe a continuación:

El artículo 1°. Trata del objeto del proyecto

El artículo 3°. Define las alternativas para la formalización de tierras rurales

El artículo 4°. Determina las competencias

El artículo 5°. Se refiere al procedimiento para la formalización de tierras rurales

El artículo 6°. Señala el apoyo a la gestión de la formalización de la propiedad rural de los campesinos

El artículo 7°. Regula la participación de los municipios y departamentos para diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias, en beneficio de los campesinos de escasos recursos, como programas de inversión pública.

El artículo 8°. Define la concurrencia de la Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces para cofinanciación e implementación de los programas o proyectos de formalización de tierras de los campesinos de escasos recursos.

El artículo 9°. Se ocupa de la vigencia y derogatorias.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

CONSTITUCIONALIDAD. El proyecto de ley en estudio, contribuye a desarrollar el mandato del artículo 64 de la constitución política de Colombia en cuanto busca promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y a los recursos, servicios y programas ligados a la producción y a mejorar sus ingresos y calidad de vida. Todo lo anterior en concordancia con lo que dispone el artículo 65 de la Carta sobre la especial protección del Estado a la producción de alimentos.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO. Abundando en las razones expuestas en la exposición de motivos del proyecto en estudio, es oportuno resaltar que la formalización de las tierras de los campesinos no solo es de conveniencia nacional, sino una necesidad sentida y urgente de resolver. Ella debe partir por reconocer el rol del campesino en su relación con la tierra y la producción de alimentos, el reconocimiento a la existencia de la economía campesina como un sector con características especiales diferenciadas de los sectores de la agricultura y ganadería, comerciales o de las grandes explotaciones agropecuarias. Aún en medio de las reducidas extensiones de sus propiedades, son los campesinos quienes en más del 60% hacen posible, con su actividad, la seguridad alimentaria del país, razón de más para que el estado les garantice las condiciones requeridas en el acceso a los bienes y servicios que soportan su actividad productiva.

Principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad de los municipios, los departamentos y la nación que deberán aunar esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural campesina en todo el territorio colombiano.

Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias, en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley podrán presupuestar recursos de inversión pública.

Otra forma de apoyar a los campesinos, contenida en el proyecto, es comprometer a los Personeros Municipales, en funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos para tramitar las solicitudes de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios. Lo propio ocurriría con los Defensores del Pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades a quienes se convoca a prestar apoyo y asesoría, sin costo, a los campesinos para el trámite de formalización de sus tierras.

Finalmente, otro mecanismo de apoyo al programa es la vinculación de los estudiantes de derecho que hayan culminado materias quienes podrán prestar servicios de asesoría judicial a los campesinos de escasos recursos, para los fines de esta ley. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

En síntesis, lo que hace el proyecto es una amplia convocatoria a los más diversos sectores políticos, administrativos, académicos y sociales a una cruzada solidaria con los campesinos, para lograr resolver la informalidad de sus predios y garantizar el derecho a la propiedad de los mismos, el cual los habilita para todos los procesos inherentes a su actividad productiva y el desarrollo de su economía y calidad de vida.

IMPACTO FISCAL

La implementación del proyecto de ley en estudio se hará en desarrollo de las actividades propias de la rama judicial, las entidades nacionales y territoriales y no requiere apropiaciones adicionales, por consiguiente no causa impacto fiscal.

IV. MODIFICACIONES

Con la finalidad de, precisar contenidos y corregir la numeración del articulado, se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	JUSTIFICACIÓN	TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 4°. Competencia. Por ser un asunto de definición y reconocimiento de derechos, la competencia para el conocimiento y decisión sobre los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial recae en los jueces de la República en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso;</p> <p>Cuando se trate de programas especiales o focalizados por el gobierno nacional la formalización de la propiedad rural procederá por la vía administrativa y serán competentes para conocer y resolver las entidades o funcionarios que se determinen en tales programas; caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.</p>	<p>Se cambian términos con los cuales se precisan los alcances del artículo.</p>	<p>Artículo 4°. Competencia. Por tratarse de la definición y reconocimiento de derechos, la competencia para conocer y decidir, sobre los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia, por la vía judicial, recae en los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del Proceso.</p> <p>Cuando se trate de programas especiales o focalizados por el gobierno nacional, la formalización de la propiedad rural, podrá tramitarse por vía administrativa y serán competentes para conocer y resolver las entidades o funcionarios que se determinen en tales programas, caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.</p>
<p>Artículo 5°. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural, por vía judicial, se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el código general del proceso y los trámites judiciales expeditos ya existentes.</p> <p>La formalización de la propiedad rural por vía administrativa se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial.</p>	<p>Se adiciona la expresión “cuando proceda” para precisar que es un procedimiento excepcional.</p>	<p>Artículo 5°. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural, por vía judicial, se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el código general del proceso y los trámites judiciales expeditos ya existentes.</p> <p>La formalización de la propiedad rural por vía administrativa, cuando proceda, se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial.</p>
<p>Artículo 6°. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural, en el territorio colombiano, los cuales podrán desarrollar de forma autónoma o mediante convenio entre estos y otros actores que decidan vincularse.</p> <p>Para los fines de la presente ley los Personeros Municipales ejercerán funciones de asesoría gratuita y representación judicial, de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente a las solicitudes de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios.</p> <p>Los Defensores del Pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades deberán prestar apoyo y asesoría <u>sin costo</u> a los campesinos, para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra, por vía judicial, tanto por posesión como por falsa tradición.</p>	<p>En el inciso segundo se suprime la expresión “a las solicitudes de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios” la cual se considera redundante y por lo tanto innecesaria.</p> <p>En el inciso tercero se excluyen Los Defensores del Pueblo, previniendo no se incurra en costo fiscal adicional.</p> <p>También se cambia la expresión “sin costo” por gratuita</p>	<p>Artículo 6°. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la constitución política, los municipios, los departamentos y la nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural, en el territorio colombiano, los cuales podrán desarrollar de forma autónoma o mediante convenio entre estos y otros actores que decidan vincularse.</p> <p>Para los fines de la presente ley los Personeros Municipales ejercerán funciones de asesoría gratuita y representación judicial, de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente.</p> <p>Los consultorios jurídicos de las universidades deberán prestar apoyo y asesoría gratuita a los campesinos, para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra, por vía judicial, tanto por posesión como por falsa tradición.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	JUSTIFICACIÓN	TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE
Los estudiantes de derecho que hayan culminado materias, podrán prestar servicios de asesoría judicial para los fines de esta ley a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.		Los estudiantes de derecho que hayan culminado materias, podrán prestar servicios de asesoría judicial para los fines de esta ley a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.
Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se corrige la numeración del proyecto original que repetía el número del artículo 8°.	Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por lo demás se puede concluir, que tanto el espíritu del Proyecto de ley número 165 de 2018 senado, sus objetivos, y alcances narrados en la exposición de motivos y definidos en el articulado se enmarcan en el respeto y desarrollo de las normas constitucionales de la República de Colombia, que respeta la competencia de la jurisdicción ordinaria, no implica costos fiscales adicionales y sobre todo, es de la más alta conveniencia social, económica y política para el país.

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, dar **primer debate** al **Proyecto de ley número 165 Senado de 2018, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones.** Cuyo articulado se anexa.

De los honorables Senadores,



JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2018 SENADO

por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que ocupan y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras,

generar el acceso a bienes, servicios, políticas públicas y a la administración de justicia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación respecto a los derechos de todos los poseedores, tenedores, ocupantes, propietarios o titulares de tierras en condición de informalidad, en todo el territorio nacional que deseen formalizar la propiedad de sus predios, que por estar explotados económicamente se presumen privados, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental.

Artículo 3°. *Alternativas para la formalización.* La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia se desarrollará según lo decida el interesado por vía judicial o por vía administrativa cuando se trate de programas y procedimientos especiales focalizados por el gobierno nacional.

Artículo 4°. *Competencia.* Por tratarse de la definición y reconocimiento de derechos, la competencia para conocer y decidir, sobre los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia, por la vía judicial, recae en los jueces de la república, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del Proceso.

Cuando se trate de programas especiales o focalizados por el Gobierno nacional, la formalización de la propiedad rural, podrá tramitarse por vía administrativa y serán competentes para conocer y resolver las entidades o funcionarios que se determinen en tales programas, caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.

Artículo 5°. *Procedimiento.* Los procesos de formalización de la propiedad rural, por vía judicial, se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos ya existentes.

La formalización de la propiedad rural por vía administrativa se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial.

Artículo 6°. *Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos.* En

aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural, en el territorio colombiano, los cuales podrán desarrollar de forma autónoma o mediante convenio entre estos y otros actores que decidan vincularse.

Para los fines de la presente ley los Personeros Municipales ejercerán funciones de asesoría gratuita y representación judicial, de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente.

Los consultorios jurídicos de las universidades deberán prestar apoyo y asesoría gratuita a los campesinos, para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra, por vía judicial, tanto por posesión como por falsa tradición.

Los estudiantes de derecho que hayan culminado materias, podrán prestar servicios de asesoría judicial para los fines de esta ley a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

Artículo 7°. Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley podrán presupuestar recursos de inversión pública, encaminados a financiar la asesoría y asistencia de

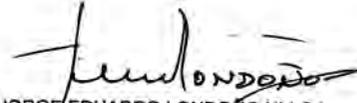
profesionales del derecho y de aspectos técnicos que demanden tales programas.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entiende como campesino de escasos recursos a quienes poseen activos cuyo monto no supere los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 8°. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces en cumplimiento de la función 22 establecida por el artículo 4° del Decreto 2363 de 2015 concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos, para lo cual deberá:

1. Establecer Unidades de Gestión Territorial en todos los departamentos del país; que interactúen y apoyen a los organismos pertinentes encargados de los programas de formalización de tierras rurales agrarias.
2. Financiar un grupo de profesionales de apoyo a los programas de formalización de la propiedad de predios rurales de los campesinos.
3. Presupuestar recursos económicos para sufragar los costos de orden técnico, de trámite judicial y logístico que demanden los procesos de formalización de la propiedad rural de los campesinos de escasos recursos microfundistas, minifundistas y pequeños propietarios.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Senador Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Senador de la República

Carrera 7 N° 8-68 Casillero 71

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 62 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador Mota:

Lo saludo atentamente en esta ocasión, con el propósito de conceptuar acerca del proyecto de ley de la referencia:

1. Identificación y objeto del proyecto

Los principales alcances de la iniciativa radicada el pasado 30 de julio por el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda, de la cual usted es el Ponente Coordinador, y que inicia su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara Alta en nuestro Legislativo, pretenden, entre otras cosas, mejorar las condiciones labora

les de la madre y los beneficios del recién nacido, estableciendo un nuevo término de duración a la licencia de maternidad condicionado al estado de salud del menor; ampliando la estabilidad laboral reforzada; y fijando una disminución de la jornada laboral durante los primeros 6 meses de vida del recién nacido.

2. Contenido de la propuesta y diferencias con las normas que pretenden modificar

El artículo segundo abre la puerta para el eventual otorgamiento de una licencia de maternidad de hasta 24 semanas de duración, de acuerdo con la necesidad de cuidados médicos que requiera en hijo recién de la madre trabajadora. Sugiere la iniciativa, la adición del numeral 1 del artículo 236 de Código Sustantivo del Trabajo, norma que, dicho sea de paso, fue modificada recientemente mediante el artículo 1° de la Ley 1822 de 2017. Agrega el siguiente contenido: *“En caso de enfermedad del recién nacido que requiera observación médica las 24 horas, la licencia se ampliará hasta por veinticuatro (24) semanas, según el diagnóstico médico”*.

Por su parte, el artículo 3° del proyecto amplía la protección a la madre trabajadora, extendiendo la presunción de despido por motivo de embarazo a lactancia, de los actuales 3 meses posteriores al parto, a 6 meses. Esto mediante la modificación del numeral 2 del artículo 239 del código ya citado.

Por último, el artículo 4° de la iniciativa respecto de la cual se rinde el presente concepto, se armoniza con lo que se propone en el artículo 3°, para lo cual modifica el numeral 1 del artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de reiterar que la estabilidad laboral reforzada se extiende a 6 meses después del parto.

3. Normas laborales y convenios internacionales aplicables

Es de resaltar que los Convenios Internacionales y la normatividad constitucional colombiana encuentran un correcto desarrollo en las normas laborales nacionales de menor jerarquía. El Código Sustantivo del Trabajo, disposiciones legales y reglamentarias posteriores y decisiones judiciales han construido, en conjunto, un marco de acción garantista en muchos aspectos, y la protección a la mujer trabajadora embarazada o lactante, no es la excepción.

Ahora bien, Colombia se caracteriza por respetar e incorporar a su praxis los conceptos de licencia de maternidad, estabilidad reforzada a la madre trabajadora lactante y la prohibición de su despido. Si se la compara con otras naciones del continente y del mundo, es evidente que no desconoce estas garantías, ni se ha quedado en los mínimos internacionales. La exposición de motivos así lo reconoce cuando destaca:

“En la actualidad, 119 países dan cumplimiento a la licencia mínima de 12 semanas prevista por la OIT; de estos, 62 otorgan licencias de una duración de 14 semanas o superior. En solo

31 países la duración de la licencia legal de maternidad es inferior a 12 semanas.

(...)

Entre los países que otorgan las licencias pagadas de maternidad más prolongadas figuran la República Checa (28 semanas), Hungría (24 semanas), Italia (5 meses), Canadá (17 semanas), y España y Rumania (16 semanas). Dinamarca, Noruega y Suecia prevén asimismo largas licencias pagadas, que pueden tomar sea la madre, sea el padre; sin embargo, una parte de la licencia está reservada a la madre.

En los Estados Unidos, el derecho a una licencia no remunerada de 12 semanas de duración durante un período cualquiera de 12 meses, con motivo del nacimiento de un hijo y del cuidado del neonato, está reconocido por la ley sobre licencia por motivos familiares y médicos, de 1993. Sin embargo, esta ley se aplica solo al personal de las empresas que emplean a 50 o más trabajadores.”

De acuerdo con estos apartes extraídos de la parte motiva del proyecto de ley sobre el que se conceptúa, nuestro país ofrece mejores garantías en estas materias que, incluso, naciones más robustas en términos de desarrollo económico.

Es necesario y absolutamente responsable realizar el estudio acerca del impacto económico y la viabilidad financiera de las medidas propuestas, si es posible implementarla y cuál es el grado de colaboración por parte de los demás actores involucrados o impactados con la medida.

Los efectos adversos que podrían generar este tipo de medidas, cuando estas no cuentan con el acompañamiento y respaldo de todos los actores del Sector Trabajo, y del empleo. Serían numerosos; se podría generar una distorsión en el Mercado de Trabajo en detrimento de las mujeres, en tanto que los dadores de empleo se podrían abstener de contratar mujeres, en aras de protegerse de las contingencias que las nuevas normas plantean.

4. Observaciones y sugerencias generales al proyecto de ley

En primera instancia, la ampliación hasta 24 semanas de la licencia de maternidad merece un análisis cuidadoso sobre los efectos adversos que en la contratación de la población femenina pueda acarrear.

De acuerdo a lo expresado, desde el Ministerio del Trabajo, y de acuerdo a la línea de incorporación igualitaria de hombres y mujeres en el mercado laboral, se ha impulsado la mayor participación del hombre en el cuidado y crianza del recién nacido, esto con el fin de restar el impacto en detrimento de las mujeres cuando de la incorporación al mercado laboral formal se trata.

La incorporación del padre en la crianza y cuidado del recién nacido es crucial, y es

completamente deseable otorgar licencias similares a las otorgadas a la madre.

Para sustentar dicho argumento, se remite al estudio¹ realizado por la Universidad Complutense de Madrid, el cual contiene la siguiente reflexión:

(...) porque los primeros meses y años de vida de los hijos son un momento fundamental en la creación de lazos afectivos entre padres/madres e hijos, en los que, además, las nuevas generaciones de padres (en España y en otros muchos países) están llevando a cabo hoy día un importante cambio de actitudes hacia un modelo de familia más igualitario (Devreux 2007; Alberdi y Escario 2007). Y en esos momentos clave, los sistemas de permisos por nacimiento que fomentan que estos se disfruten exclusivamente por la madre están desplazando o dejando en un segundo plano el papel de los padres en relación con el de las madres; es decir, en un momento crítico como este estarán reforzando la idea tradicional de la separación de roles en la pareja (la mujer debe dedicarse en esos momentos a cuidar del bebé y el hombre debe trabajar más).

Es por lo anterior, que consideramos que se debe empezar a estudiar una licencia de *parentalidad*, donde la madre destine unas semanas para el/la recién nacido(a), y el padre igualmente destine al otras semanas restantes, para ejercer una paternidad activa. Con esta propuesta se incentiva la copartenalidad, afianzando los derechos mencionados en el artículo 44 de la Constitución, los cuales serán ejercidos no exclusivamente por parte de la madre, sino también por parte del padre.

Esto permitirá reducir estereotipos y sesgos de género para la contratación de mujeres en periodo de maternidad o aquellas que se encuentren en edad fértil, puesto que los costos de reproducción social, no serán asumidos únicamente por la mujer.

Para finalizar, es importante tener presente para la elaboración de dicha propuesta legislativa, analizar las responsabilidades y competencias de los actores que intervendrían en la extensión de la licencia; adicionalmente, los costos que representan para el empleador y para el sistema de Seguridad Social, en contraste con los beneficios que se obtendrían para los trabajadores (as) y sus correspondientes familias.

5. Observaciones específicas al articulado

1. El artículo 2º que modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, modifica el inciso 1º, al señalar que “En caso de enfermedad del recién nacido que requiera observación médica las 24 horas, la licencia

se ampliará hasta por veinticuatro (24) semanas, según el diagnóstico médico”.

Es importante señalar que no se observa un criterio claro que permita determinar en qué momento se ampliaría hasta 24 semanas, la licencia, simplemente se señala que, según el diagnóstico médico, el cual puede llegar a ser subjetivo.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional las normas deben ser claras que no generen confusión, como se puede observar en la Sentencia C-556/94, señaló:

“Una ley es clara en la medida en que establezca certezas sobre los puntos determinantes de la conducta social; criterios que elucidan y no que obscurecen el entendimiento. Sin determinación conceptual hacia un nítido punto de referencia intelectual es imposible la moción de la voluntad, pues esta no puede obligarse a cumplir lo que el entendimiento desconoce por falta de identificación del precepto. La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarios, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como la sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la claridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica.”

La falta de criterios claros para determinar en qué momento se amplía la licencia, puede llegar a violar el derecho a igualdad, debido a que casos similares de recién nacidos con enfermedad que requiera observación médica las 24 horas, podrían ser decididos de diferente manera, según el criterio médico.

2. El proyecto también modifica los numerales 2 y 5 del artículo 239 en relación con la presunción del despido por motivo de embarazo o lactancia, pasándola de tres (3) meses a seis (6) meses posteriores al parto.

Al respecto no se establece una motivación razonable sobre la ampliación del término de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia que genere la consecuencia clara que implique que la ampliación de este término. La ampliación de este fuero de maternidad debe ser revisado con sumo detenimiento dado que podría generar consecuencias negativas al momento de emplear mujeres en edad fértil.

En razón a que resulta claro que el punto central de esta iniciativa responde a ampliación de la licencia de maternidad, es necesario contar con el concepto de los Ministerios de Salud y

¹ Universidad Complutense de Madrid. El permiso de paternidad y la desigualdad de género. Propuestas de reforma para el caso de España. Documentos de Trabajo en Análisis Económico - Volumen 7 Número 13. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/85-2013-11-29-permiso_patern_desig_genero.pdf

Protección Social y Hacienda y Crédito Público, en razón a que es necesario realizar el estudio de impacto económico, viabilidad financiera y suficiencia económica del Sistema de Seguridad Social para atender estos nuevos compromisos y las implicaciones que tendría en la empresa.

Cordialmente,



ANGELA MARIA CARO BOHORQUEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica (E)

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre 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 Trabajo

Refrendado por: Doctora Ángela María Caro Bohórquez - Jefe de Oficina Asesora Jurídica(e)

Al Proyecto de ley número 62 de 2018 Senado.

Título del proyecto: “*por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones*”.

Número de folios: Siete (7) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: martes dieciséis (16) de octubre de 2018.

Hora: 4:00 p. 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

**CONCEPTO JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE SALUD Y
PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 62 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto **Proyecto de ley número 62 de 2018 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en las **Gacetas del Congreso** número 574 y 671, ambas de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, como lo es el Ministerio de Trabajo, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

De conformidad con la ponencia para primer debate en Senado, la propuesta legislativa prevé:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto mejorar las condiciones laborales de la madre y del recién nacido, aumentado los términos de duración de la licencia de maternidad en de lo consignado en los artículos 13, 43 y 53 Superiores. Según lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional, la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. Este mismo artículo proscribiera cualquier suerte de discriminación en contra de las mujeres así como resalta que las mujeres gozan de una especial asistencia y protección estatal durante el embarazo y luego del parto. En aquellos casos en que se trate de mujeres desempleadas o desamparadas, esta protección implica la posibilidad de recibir un subsidio alimentario por parte del Estado. Agrega la disposición contenida en el artículo 43, que el Estado “apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. (Énfasis añadido).

6.- De otra parte, y por virtud de lo dispuesto en el artículo 13 superior, se prohíben las discriminaciones por razones de sexo y se ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva así como se exige adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados[...].

[...] 7. El artículo 53 de la Constitución Nacional establece, a su turno, varios asuntos de suma importancia en relación con el tema que ocupa la atención de la Sala en la presente ocasión. Reconoce este artículo que el Congreso de la República es la institución encargada de expedir el estatuto de trabajo pero fija, de manera simultánea, las fronteras dentro de las cuales habrá de moverse la capacidad de configuración de la legislación. Establece, en tal sentido, que la ley correspondiente se formulará de modo que tenga en cuenta los principios mínimos fundamentales que enumera el mismo artículo 53 y que son los siguientes:

(i) *Garantizar igualdad de oportunidades a las personas trabajadoras; (ii) asegurarles una “remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad de trabajo, [así como] estabilidad en el empleo”; (iii) evitar que las personas trabajadoras deban renunciar “a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”; (iv) hacer efectivas las “facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles”; (v) garantizar a las personas trabajadoras que se haga efectiva la situación que más las favorezca cuando se presenten dudas en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho; (v) ratificar “la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales”; (vi) confirmar que se haga efectiva la “garantía de seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, [la] protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”; (vii) procurar que se garantice el derecho “al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”* (Énfasis fuera del texto original).

El artículo 53 destaca, además, que los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados por Colombia, forman parte de la Legislación y subraya que **“la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”** (Énfasis fuera del texto original).

8. En concordancia con la protección derivada del texto constitucional, la legislación colombiana en general¹ y las leyes laborales, en particular, consignan un conjunto de instituciones dirigidas acaso de enfermedad del recién nacido y reglamentando su fuero laboral para garantizar que la lactancia pueda realizarse de manera digna y sin riesgos.

¹ Por ejemplo el Sistema de Seguridad Social Integral creado a partir de la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, las normas integrantes del Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 82 de 1993 “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”, modificada por la Ley 1232 de 2008.

Desde esta óptica, el proyecto de ley se compone de cuatro (4) preceptos adicionales relativos a: modificar el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) asociado con la licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido (artículo 2°), modificar el artículo 239 del CST sobre prohibición de despido (artículo 3°), modificar el artículo 240 del CST relacionado con el permiso para despedir (artículo 4°) y, finalmente, la vigencia (artículo 5°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. *Antecedentes*

La protección a la mujer en estado de embarazo y al que está por nacer conforma una de las expresiones más importantes del garantismo dentro de un Estado Social de Derecho como el que nos gobierna. En efecto, en ella se resumen los valores y principios que enaltecen a una sociedad, le prodigan un sentido y una proyección. A través de su prisma se puede advertir si existen avances o retrocesos en la misma y constituye una condición *sine qua non* de bienestar y desarrollo humano.

En general, ese contexto de salvaguarda se ha ido ampliando a casi todas las situaciones en las que la mujer embarazada desenvuelve su cotidianidad (la no discriminación laboral, la estabilidad en el empleo, la atención especial en salud y psicoafectiva, el desarrollo de medidas de protección y limitación del riesgo, el derecho a recibir una licencia por maternidad, la reducción del maltrato, *inter alia*), en un haz de acciones positivas y necesarias. Es indudable que la mujer en estado de embarazo se encuentra en un momento determinante a nivel físico y afectivo, por lo que requiere que la sociedad la rodee y proteja de manera efectiva. Sin que se pase por alto postulados constitucionales como el de solidaridad (artículos 1°, 95 numeral 2) o igualdad de derechos y oportunidades (artículo 43).

Sobre este particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades en torno a los alcances de la normatividad que regula la materia y ha amparado a la mujer defendiendo sus derechos fundamentales. Para el Máximo Tribunal:

[...] 5. La Constitución Nacional le confiere una especial protección a la mujer durante el embarazo y luego del parto. Esta protección se desprende de varios preceptos constitucionales y, en especial, amparar a la mujer trabajadora durante el embarazo y a procurar su recuperación luego del parto así como a obtener el bienestar de la o del recién nacido². Esta protección abarca el

² En virtud del artículo 162 de la Ley 100 de 1993, el Plan Obligatorio de Salud (POS) “[...] permitirá la protección integral de las familias a la maternidad[.]” y según el texto del artículo 207 de la misma ley, el régimen contributivo reconocerá y pagará para los afiliados la licencia por maternidad. La garantía de protección a la maternidad prevista en el Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Contributivo también se encuentra dispuesta

descanso remunerado en la época del parto o en caso de aborto, lo mismo que durante la lactancia e implica, así mismo, la prohibición de despido por causa de encontrarse la mujer en estado de embarazo o de lactancia³³ [...] ⁴⁴.

La Corte, además, ha amparado a la mujer en estado de embarazo frente a situaciones en las que pierde su trabajo y se irrespeta el fuero de maternidad previsto en la legislación laboral. Al respecto, ha precisado:

[...] El despido de la mujer embarazada es una forma de discriminación por razones de género.

El inciso primero del artículo 13 de la Constitución Política alude al derecho fundamental a la igualdad. La Corte ha entendido que esta garantía implica, entre otros aspectos, la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, lengua, entre otros, por tratarse de condiciones inherentes al ser humano que no pueden ser transmutadas por el simple querer de las personas.

En el caso particular del periodo de gestación, desde el punto de vista biológico, solo es posible atribuirlo a la mujer. Por ello, existe una protección constitucional reforzada⁵⁵ para el disfrute pleno de la maternidad, sin olvidar que el hombre y la mujer están en igualdad de condiciones y pueden gozar de las mismas oportunidades. Así, cualquier discriminación causada por el estado de embarazo, es una violación al derecho a la igualdad por razón del género.

Como reconocimiento de los actos discriminatorios de los que puede ser víctima la mujer, los Estados han realizado un esfuerzo especial para garantizar la igualdad real entre los hombres y las mujeres. El Estado Colombiano, en desarrollo de este compromiso y para hacer real el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, ha ratificado instrumentos como el convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el cual en su artículo 11 establece:

para el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POSS). De otro lado, conforme al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 1° de la Ley 1468 de 2011, establece que la madre trabajadora tiene derecho a “[...] catorce (14) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso [...]”.

³ Artículos 236 y 241 del Código Sustantivo del Trabajo.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-145 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Igualmente, cfr. Sentencia T-534 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ Artículo 43 de la Constitución Política: “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”.

“2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella”.

De otro lado, teniendo en cuenta todas las acciones discriminatorias contra la mujer a causa del embarazo, como despidos, falta de oportunidades laborales y de ascenso, denunciadas por la OIT, la Sentencia T-160 del 2 de marzo de 2006 estableció que:

“[...] la Organización en cita insta a los Estados Parte a crear mecanismos que otorguen las herramientas necesarias para procurar la igualdad real y efectiva de las mujeres en edad fértil, igualdad esta que para conseguirse requiere de la **implantación de acciones afirmativas**, tales como la seguridad del empleo durante el embarazo, la licencia de maternidad, el periodo de lactancia y sus beneficios, con el fin de que la especial protección de la mujer no se traduzca en una excepción a la igualdad de trato, sino en una condición para la no discriminación en el empleo[...]” (negrilla fuera de texto).

Sin embargo, pese a la obligatoriedad jurídica implícita en la ratificación de dichos Convenios, se sigue discriminando a la mujer por causa de su papel en la procreación y de los roles que históricamente se le asignan, particularmente en las cargas del hogar. No hay duda entonces, de la necesidad urgente de que se siga otorgando una protección constitucional reforzada a la mujer en estado de gravidez y de desarrollar acciones efectivas para garantizar el compromiso de eliminar toda practica discriminatoria por razón de la maternidad, en desarrollo del principio y del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres [...] ⁶.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-088 de

Ahora bien, como surge de las sentencias citadas, al revisar la legislación existente se encuentran normas de protección a la maternidad tanto internas como de carácter supranacional⁷ que se incorporan al bloque de constitucionalidad, esto es, corresponden a tratados o convenios que reconocen derechos de índole prevalente y que no pueden ser afectados en estados de excepción (artículo 93 C. Pol.). Adicionalmente, con la Ley 1098 de 2006 “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, se prevé, en materia de acceso a la salud para la madre gestante y para el que está por nacer, lo siguiente:

Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

[...] 11. Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible, con agencia de responsabilidad familiar[...]

[...] 15. Asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes [...].

Es más, es claro que en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993, se dispone:

Artículo 166. Atención Materno Infantil. El Plan Obligatorio de Salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.

El Plan Obligatorio de Salud para los menores de un año cubrirá la educación, información y fomento de la salud, el fomento de la lactancia materna, la vigilancia del crecimiento y desarrollo, la prevención de la enfermedad, incluyendo inmunizaciones, la atención ambulatoria, hospitalaria y de urgencias, incluidos los medicamentos esenciales; y la rehabilitación cuando hubiere lugar, de conformidad con lo previsto en la presente ley y sus reglamentos.

Además del Plan Obligatorio de Salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado recibirán un subsidio alimentario en la forma

como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a este.

Parágrafo 1°. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por subsidio alimentario la subvención en especie, consistente en alimentos o nutrientes que se entregan a la mujer gestante y a la madre del menor de un año y que permiten una dieta adecuada [...].

Lo anterior en concordancia con el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011 y con el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud.

A esto deben sumarse las medidas preventivas adoptadas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (mediante la Resolución 1841 de 2013), de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 1438 de 2011. En dicha herramienta, una de las estrategias del componente de prevención y atención integral en Salud Sexual y Reproductiva desde un enfoque de derechos, consiste en el abordaje integral de la mujer antes, durante y después del evento obstétrico⁸. Esto incluye:

- Fortalecer inspección, vigilancia y control.
- Desarrollo de tecnologías de información y comunicación.
- Empoderamientos de las mujeres, hombres, familias y comunidad.
- Política Nacional de humanización de los servicios de salud.
- Calidad de la atención.
- Vigilancia en salud pública.
- Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades del talento humano.

Adicionalmente, la 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”, contiene, una serie de normas tendientes a la protección de la mujer.

De otro lado, la Ley 1468 de 2011 aumentó el término de la licencia de maternidad a 14 semanas y, mediante la Ley 1822 de 2017, la misma quedó en 18 semanas.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1751 de 2015 determinó, entre los sujetos de especial protección, a las mujeres en estado de embarazo estableciendo criterios favorables, a saber:

Artículo 11. Sujetos de especial protección. La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado.

2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷ Entre estas cabe destacar la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada en nuestro ordenamiento en virtud de la Ley 51 de 1981.

⁸ Plan Decenal de Salud Pública, PDSP 2012 - 2021, Ministerio de Salud y Protección Social, Imprenta Nacional, Bogotá 2013.

Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

En el caso de las mujeres en estado de embarazo, se adoptarán medidas para garantizar el acceso a los servicios de salud que requieren durante el embarazo y con posterioridad al mismo y para garantizar que puedan ejercer sus derechos fundamentales en el marco del acceso a servicios de salud [...].

Con base en el enfoque contenido en la norma estatutaria, en el marco de lo contemplado en el artículo 65 de Ley 1753 de 2015, se expidió la Resolución 429 de 2016, por medio de la cual se adopta la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). En su propósito articulador, desarrolla una forma operacional conocida como Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) con el fin de garantizar efectivamente el acceso a la salud. Uno de los componentes de dicho modelo son las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), definidas en el artículo 5°, numeral 5.2, de la citada resolución:

[...] Las RIAS son una herramienta obligatoria que define a los integrantes del Sector salud (Entidad territorial, EAPB, prestador) y de otros sectores, las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado que se esperan del individuo, las acciones orientadas a promover el bienestar y el desarrollo de los individuos en los entornos en los cuales se desarrolla, así como las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la discapacidad y paliación.

Las RIAS integran las intervenciones individuales y colectivas que realizan los diferentes integrantes dentro de sus competencias, las cuales deben adaptarse a los ámbitos territoriales y a los diferentes grupos poblacionales. Para el efecto, se definen tres tipos de rutas: Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud; Rutas de Grupo de Riesgo; Rutas de eventos Específicas de Atención.

En caso de ser requerida la conformación de otros grupos de riesgo no incluidos en la presente resolución así como la elaboración de sus respectivas rutas, los diferentes integrantes podrán definirlos y elaborarlas teniendo en cuenta la metodología que establezca para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante la Resolución 3202 de 2016, se adoptaron, entre otras, la RIAS para la población materno-perinatal (Cfr. artículo 6°, numeral 6.2-8 y, artículo 7°, numeral 7.2). Esta ruta se encuentra a su vez descrita en el sitio web de este Ministerio⁹ y sobre lo cual

⁹ Sobre el incremento de las licencias de maternidad contemplado en la Ley 1468 de 2011 (12 a 14 semanas) fren-

es pertinente reseñar los siguientes elementos estructurales:

- Análisis situacional.
- Estrategias de búsqueda.
- Intervenciones.
- Hitos.
- Implementación.

Tras esto, se tiene que existe una normatividad de base, altamente garantista, la cual debe ser desarrollada y respetada por las autoridades competentes. Es por ello que, en materia de salud y bienestar, se pregunta acerca de la necesidad de una regulación más específica y, esencialmente, más protectora.

2.2. Comentarios al articulado

Dentro de este contexto y teniendo en cuenta que la atención de los niños es prevalente por mandato constitucional, dada su complejidad, fragilidad y heterogeneidad en estados de salud y factores de riesgo, requieren de un óptimo desempeño de los profesionales de la salud, junto con el acceso a los servicios-tecnologías adecuadas y de cuidados adicionales en los primeros meses de vida, no se puede pasar por alto que los cambios que se traduzcan en mayor tiempo de licencia sean distribuidos equitativamente entre el padre y la madre, lo cual redundaría en un mayor tiempo para los cuidados que requiere el recién nacido y sin ningún tipo de discriminación entre hombres y mujeres¹⁰.

Tras esto, es pertinente hacer referencia a la pretensión dirigida a modificar el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) asociado con la licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido, en cuyo proyecto inicial estipulaba: “[...] *En caso de enfermedad del recién nacido que requiera observación médica las 24 horas, la licencia se ampliará hasta por cincuenta y dos (52) semanas, según el diagnóstico médico*” (artículo 2°)¹¹.

Si bien la propuesta busca modificar el CST con el fin de ampliar la licencia de maternidad, se tiene que preceptos que hacen parte de la iniciativa como el aludido en cita traería consigo implicaciones para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en la medida en que si se hace un análisis fiscal tendría un impacto adicional cercano a los \$54.027 millones para la vigencia 2019, de los cuales \$38.950 millones corresponderían al costo adicional de las licencias de maternidad en los casos que el recién

te al aumento de las tasas de inactividad, informalidad y autoempleo para mujeres en edad fértil, cfr. el estudio de Ramírez, Tribin & Vargas (2016). Maternidad y mercados laborales: el impacto de la legislación en Colombia. En: <http://www.ciss.net/wp-content/uploads/2016/09/41-82-Ram%C3%ADrez.pdf> (16.10.2018).

¹⁰ En: <https://www.minsalud.gov.co/Paquin/rutas-integrales-de-atencion-en-salud.aspx>. (16.10.2018).

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 574 de 2018.

nacido requiera atención médica las 24 horas cuya población corresponde en promedio al 0.40% del total de niños nacidos por año, \$11.836 millones corresponderían a las licencias de maternidad de niños prematuros de los cuales en Colombia se calcula una probabilidad para la vigencia 2019 del 9,17%. Es más, \$3.240 millones corresponden a las dos (2) semanas adicionales en el caso de que se presenten partos múltiples en los que existe una probabilidad de que ocurra del 0.24%.

Ahora bien, de conformidad con la ponencia para primer debate, la parte de la disposición relacionada establece: “[...] *En caso de enfermedad del recién nacido que requiera observación médica las 24 horas, la licencia se ampliará hasta por veinticuatro (24) semanas, según el diagnóstico médico*” (artículo 2°)¹², con lo cual si bien hay una disminución con el contenido del proyecto inicial también ocasionaría un impacto fiscal.

Dichos costos no se encuentran soportados por un incremento equivalente en las fuentes, lo cual generaría una presión extra a la sostenibilidad financiera del sistema, que en la coyuntura actual obliga a disponer de recursos adicionales de diferentes fuentes, incluido el Presupuesto General de la Nación.

En ese sentido, es necesario resaltar que ni en el articulado ni en la exposición de motivos no se define las fuentes de los recursos para atender lo que pretende la iniciativa sub examine, toda vez que ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de leyes ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Efectivamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de leyes ordinarias, se contempla el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”:

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos. Deberá incluirse 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].

Como se desprende de lo anterior, es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenan gasto, atender tales requerimientos durante su curso ante el Honorable Congreso de la República, *contrario sensu*, es clara la oposición de estas propuestas legislativas al artículo 151 superior. Disposición de la cual se deriva la jerarquía superior de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias, de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional:

(...) tiene unas características especiales, entre las que se encuentra que reglamenta plenamente materias que fueron reservadas por la Carta para ser reguladas mediante leyes orgánicas. En virtud de ello y de la importancia que la propia Carta les dio, fueron dotadas una gran estabilidad (sic), que se refleja en las exigencias para su expedición, y se les reconoce, además, una categoría de superioridad en relación con las demás leyes ordinarias. Sobre estas características, la Corte ha expresado una amplia jurisprudencia, pudiéndose citar la contenida en la Sentencia C-579 de 2001, en la que se recogieron estos conceptos así:

(...) debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal, y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, *estas leyes gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa*¹³.

Se insiste entonces, que en virtud del impacto financiero que puede derivarse, tal decisión debe contar con la aquiescencia o, por lo menos, concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en consonancia con lo previsto en las Leyes 819 de 2003, marco fiscal, 1473 de 2011, regla fiscal, y 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal, y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de

¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 671 de 2018.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-892 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

2011 de sostenibilidad fiscal¹⁴. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado:

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el acto legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...] ¹⁵.

Como se observa, se debe estar en consonancia con el mandato superior, la normatividad vigente y los precedentes jurisprudenciales, so pena de no atender los preceptos que hacen parte del ordenamiento jurídico. Igualmente, es indispensable que se analicen los aspectos económicos y se establezcan claramente los impactos fiscales que permitan determinar la viabilidad de financiar con los recursos del Sistema, el incremento en los días de licencia de maternidad, máxime cuando el SGSSS actualmente tiene importantes limitaciones de recursos.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas existen sendos problemas de orden fiscal que lo tornarían inconstitucional.

Atentamente,

Atentamente,



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de octubre 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 Salud y Protección Social

Refrendado por: Doctor Juan Pablo Uribe Restrepo - Ministro

Al Proyecto de ley número 62 de 2018 Senado.

Título del proyecto: “por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones”.

Número de folios: Catorce (14) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: martes veintitrés (23) de octubre de 2018.

Hora: 5:14 p. 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

CONTENIDO

Gaceta número 891 - miércoles 24 de octubre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL

Informe Comisión Accidental y texto propuesto 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. 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y articulado propuesto del proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara, 161 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones. 9

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Número 165 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones. 13

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del ministerio de trabajo al Proyecto de Ley número 62 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones. 19

Concepto jurídico del ministerio de salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 62 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para la estabilidad laboral de mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones. 22

¹⁴ Disposición declarada exequible, cfr. **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-288 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-288 de 2012, citada.