



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 192

Bogotá, D. C., lunes, 1º de abril de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## INFORMES DE SUBCOMISIÓN

### INFORME SUBCOMISIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de marzo de 2018

Honorable Representante

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Informe Subcomisión Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como integrantes de esta subcomisión creada para el análisis y estudio del proyecto de ley de la referencia a continuación rendimos informe al respecto y solicitamos a la Comisión Séptima dé primer debate al proyecto de Ley en mención.

El presente informe se desarrollará de la siguiente manera:

1. Origen de la subcomisión
2. Audiencia pública para abordaje del proyecto de ley
3. Exposición de las proposiciones presentadas
4. Consideraciones sobre proposiciones presentadas

5. Pliego de modificaciones

6. Texto definitivo

### I. ORIGEN DE LA SUBCOMISIÓN

El pasado 25 de septiembre en sesión de la Comisión Séptima Constitucional se aprobó proposición para crear la subcomisión al Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.*

### II. AUDIENCIA PÚBLICA PARA ABORDAJE DEL PROYECTO DE LEY

Con ocasión de la proposición aprobada por la Comisión Séptima, se realizó audiencia pública con la participación de diferentes sectores del ámbito público quienes dieron a conocer las diferentes posiciones frente al proyecto de ley y en general frente a la empleabilidad de jóvenes en el país. A continuación se presentan los principales aportes de la audiencia:

**Audiencia Pública Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara “Los jóvenes y el mercado laboral”**

**Congreso de la República | 19 de noviembre de 2018 | Bogotá, Colombia**

#### Objeto de la Audiencia Pública:

Como ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes los Representantes Mauricio Toro y Ángela Sánchez, convocaron a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, *por medio del cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.*

**Intervención de Jaime Ariza, Coordinador APE, SENA**

- La Dirección de Empleo, Trabajo y Emprendimiento hace muchos esfuerzos para entender las necesidades actuales del mercado laboral y preparar a los jóvenes con el objetivo de ofrecer mejores oportunidades de trabajo.
- La población de jóvenes no es homogénea, hay subgrupos con diferentes necesidades, y por eso se deben incorporar programas de inserción laboral adaptados (ej.: Programa de desmovilizados).

**Intervención de Laura Pabón, Directora Técnica, DNP**

(Ver documento completo en anexo 1):

- Algunas acciones para mejorar la situación laboral de los jóvenes:
  - Subsidios al salario: Programa 40.000 primeros empleos con 56.000 beneficiarios.
  - Ley 1780 Projovent (Estado joven práctica en sector público; elimina barreras de libreta militar para acceso al trabajo, exonera pago de registro mercantil).
  - 60% de formación SENA es para jóvenes.
  - El servicio público de empleo es una solución para jóvenes.
  - Programa “Jóvenes en Acción” que ha beneficiado a 428.758 jóvenes entre 2010 y 2018.
- Estrategia para mejorar indicadores de empleo juvenil según el PND 2018-2020:
  - Pacto por la equidad: Juventud Naranja → todos los talentos cuentan para construir país.
  - Pacto por el Emprendimiento y la Productividad: Campo con progreso → alianza para promover el desarrollo y la productividad en la Colombia rural, y generar empleos para jóvenes.

**Intervención de Iván Daniel Jaramillo, Observatorio Universidad del Rosario**

- El problema de desempleo no solo es de Colombia, es mundial. → Es importante tomar modelos que ya han funcionado en otros países y regiones del mundo (ej.: En Europa se han repartido ayudas por 50.000 euros).
- Tener cuidado de no generar **estímulos precarios**: incentivar a las empresas a contratar únicamente por 6 meses para volver a acceder al subsidio. (**Ley 610** para asegurar estabilidad).
- Tener una política económica articulada es lo que resuelve estructuralmente los problemas de desempleo, **no estímulos que vengan desde la ley.**

**Intervención de Raiza Deluque, Directora Colombia Joven**

Los jóvenes manifiestan que la mayor barrera que encuentran en su vida es el acceso al empleo. Es clave generar productividad para contribuir a mejorar los indicadores en cuanto a desempleo en general, y especialmente desempleo de jóvenes.

Comentarios frente al articulado del PL (Ver documento completo en anexo 2):

- Ampliar el rango de edad cuando se hace referencia al término juventud → Hasta los 35 años.
- **Artículo 1°**: revisar el contenido del objeto, ya que no es claro el propósito de dicha disposición.
- **Artículo 2°**: revisar el porcentaje de aumento (de 10% a 15%) de jóvenes sin experiencia en las plantas de las entidades estatales, ya que no se conoce realmente el impacto que tuvo la medida cuando se aplicó con un 10%.

**Parágrafo viciado**: debería ser la Contraloría quien hace el control.

- **Artículo 3°**: es confusa la redacción del artículo, se propone redactarlo así: “*Será reconocida, como experiencia laboral, la adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia PBX (57 1) 562 9300 Código Postal 11711 www.presidencia.gov.co PÚBLICA 5 de 7 obligatorio o voluntariados*”.
- **Artículo 4°**: No se debería otorgar experiencia laboral a promedios académicos, trabajos de grado laureados, o reconocidos internacionalmente.
- **Artículo 5°**: Preocupa la transitoriedad de la medida. Se debería hacer un análisis de impacto fiscal.
- **Artículo 9°**: decir expresamente cuáles son las normas que se están derogando.

**Stefano Farné, Director Observatorio Universidad Externado**

Para favorecer el acceso laboral de los jóvenes, se deben comprender las causas sobre por qué las empresas no los están contratando:

- Los jóvenes no tienen experiencia laboral.
- Los jóvenes no quieren trabajar con los salarios que está ofreciendo el mercado laboral. Los jóvenes encuentran trabajo, pero lo dejan fácilmente.

Principales problemas de los subsidios:

- Las empresas enganchan a un joven para acceder al subsidio y a los 6 meses lo remplazan por alguien más para volver a ser beneficiarias del subsidio.
- La condicionalidad eleva los costos del programa.

Principal riesgo del Proyecto de ley número 042:

- La reducción de los costos laborales es pequeña (aproximadamente 7% del salario básico, es decir, menos del 5% de los costos laborales sociales. → Esto no va a ser un incentivo para las empresas.

**María Camila Agudelo, Abogada UP, ANDI**

- La exoneración del pago del 50% es un tema transitorio y no resuelve de fondo el problema.
- Para que este PL sea eficiente se podría adaptar a otras Leyes o PL existentes, y de los cuales se haya comprobado su impacto positivo en el mercado laboral.
- El tema de la libreta militar debe revisarse para ver si esto cambiaría las condiciones de acceso al mercado laboral de los jóvenes.
- Debería haber un enfoque de educación terciaria. → Cambiar la percepción que existe sobre la educación técnica y tecnológica y empezar a ver el potencial que tiene.
- **Para incentivar el empleo joven hay que incentivar el emprendimiento.**

**Ana María Sánchez, CEO, Red GAN - Global Apprenticeship Network**

- Basarse sobre las buenas prácticas empresariales: cómo han hecho las empresas en el mundo para la gestión de los *millennials*.
- Asegurar las condiciones para el acceso laboral de los jóvenes. → Mejorar los planes de aprendizaje y modelos educativos.

**Fady Villegas, Subdirector jóvenes, Secretaría Distrital e Integración Social**

- Cifras alarmantes: 56% de jóvenes están en la informalidad en Bogotá.
- Antes de proponer nuevas leyes se deben revisar los modelos que ya funcionan para adaptarlos a la realidad del país y replicarlos. Generalmente estos modelos se enfocan en la educación.
- Formación para el empleo con capacidades blandas.
- En Bogotá se está implementando el primer modelo inclusivo para jóvenes por medio de estrategias de formación, pero asegurando la tasa de efectividad de colocación. Es decir, conociendo las necesidades de las empresas y lo que está pidiendo el mercado laboral. → Empleo para la reconciliación.

**Diana Hernández, Directora Empleo, Ministerio de Trabajo**

- Programa 40.000 primeros empleos → cómo reorientar recursos para implementar los correctivos necesarios al programa.
- Resolución 3546 de 2018: reglamentar prácticas laborales (recurso del FOSFEC).
- Brindar herramientas a las empresas para que puedan colocar las plazas.

- Los NINIS son una población que está en crecimiento en el país, hay que intervenir.

**III. EXPOSICIÓN DE LAS PROPOSICIONES PRESENTADAS**

A continuación se hace una presentación de las proposiciones presentadas por los honorables miembros de la Comisión Séptima y que fueron encomendadas a la Subcomisión para su análisis y propuesta:

AUTOR	TEMA
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN CARLOS REINALES	Crear subcomisión para enriquecer el proyecto y se lleven a cabo audiencias públicas con los principales gremios del país y se conforme un gran pacto social con el sector privado.
	ARTÍCULO 1°
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Eliminar el artículo 1° (Retirada por el autor)
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORRREAL HERRERA	Modifica el artículo 1° el cual quedará así: Por medio de la presente ley se implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.
	ARTÍCULO 2°
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modificar el párrafo del artículo 2°. Deja los 3 primeros renglones y elimina todo el resto <i>En caso de no cumplir el porcentaje propuesto deberá explicar el motivo de su incumplimiento...</i>
HONORABLE REPRESENTANTE FABER MUÑOZ	Artículo 2°: Agrega: Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.
	ARTÍCULO 3°
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORRREAL HERRERA	Pone un párrafo al artículo 3° el cual modifica el 64 de la 1780 de 2016. Estableciendo que para acceder al beneficio de homologar prácticas y judicaturas como experiencia laboral tendrán que haberse graduado el año inmediatamente anterior.
	ARTÍCULO 4°
HONORABLE REPRESENTANTE FABIÁN DÍAZ PLATA	Plantea eliminar el artículo 4° “Experiencia laboral mediante promedio académico”
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORRREAL HERRERA	Plantea eliminar el artículo 4° “Experiencia laboral mediante promedio académico”
	ARTÍCULO 5°
HONORABLE REPRESENTANTE CARLOS EDUARDO ACOSTA	Artículo 5°. <i>Reducción de contribuciones.</i> Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, obtendrán beneficios tributarios, por el término de 1 año. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la

	correspondiente exención de pago. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley.
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Plantea eliminar el artículo 5 reducción de contribuciones a seguridad social
	ARTÍCULO 6°
HONORABLE REPRESENTANTE MARÍA CRISTINA SOTO	Plantea adicionar al artículo 6 una aclaración en el sentido de contratar en las obras públicas jóvenes sin experiencia residentes del municipio donde se ejecuta la obra pública, de no obtenerlo en su totalidad se debe completar el porcentaje de ciudadanos de municipios aledaños.
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Artículo 6°. Modifica la palabra <u>profesional</u> por la palabra <u>laboral</u> el 10% de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia <u>laboral</u> .
HONORABLE REPRESENTANTE JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ	Artículo 6°. elimina la palabra profesional por laboral y dice: ...laboral, siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa. Este es el artículo de contratación en obras públicas.
	ARTÍCULO 7°
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modifica el artículo 7° cambia la palabra publicación por <b>promulgación</b>
	ARTÍCULO 9°
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modifica el artículo 9° cambia la palabra publicación por <b>promulgación</b>

ARTÍCULOS NUEVOS		
AUTOR		
HONORABLE REPRESENTANTE HURTADO	REPRESNTANTE NORMA	Plantea adicionar un artículo nuevo dándole plazo de 6 meses al Gobierno nacional para que diseñe e implemente estudios de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos dentro del cual deberá contemplar la demanda y oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.
HONORABLE REPRESENTANTE HURTADO	REPRESNTANTE NORMA	Adiciona un artículo a la Ley 1429 de 2010. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de 28 años y/o mayores de 40 que durante los últimos doce meses hayan estado sin contrato podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación, así como el aporte a salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga.

**IV. CONSIDERACIONES SOBRE PROPOSICIONES PRESENTADAS**

Una vez analizadas las 17 proposiciones presentadas al Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones esta subcomisión propone:

AUTOR	ARTÍCULO	CONCEPTO SUBCOMISIÓN
	ARTÍCULO 1°	
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Eliminar el artículo 1° (Retirada por el autor)	RETIRADA POR EL AUTOR
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Modifica el artículo 1° el cual quedará así: Por medio de la presente ley se implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.	APROBAR
	ARTÍCULO 2°	
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modificar el parágrafo del artículo 2°. Deja los 3 primeros renglones y elimina todo el resto <i>En caso de no cumplir el porcentaje propuesto deberá explicar el motivo de su incumplimiento...</i>	APROBAR
HONORABLE REPRESENTANTE FABER MUÑOZ	Artículo 2°. Agrega: Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.	APROBAR
AUTOR	ARTÍCULO	CONCEPTO SUBCOMISIÓN
	ARTÍCULO 3	
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Pone un parágrafo al artículo 3° el cual modifica el 64 de la 1780 de 2016. Estableciendo que para acceder al beneficio de homologar prácticas y judicaturas como experiencia laboral tendrán que haberse graduado el año inmediatamente anterior.	Aprobada, ajustándola a 3 años, dado que hay jóvenes que duran más de un año en la búsqueda laboral.

AUTOR	ARTÍCULO	CONCEPTO SUBCOMISIÓN
	ARTÍCULO 4	
HONORABLE REPRESENTANTE FABIÁN DÍAZ PLATA	Plantea eliminar el artículo 4° “Experiencia laboral mediante promedio académico”	APROBAR
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Plantea eliminar el artículo 4° “Experiencia laboral mediante promedio académico”	APROBAR
	ARTÍCULO 5°	
HONORABLE REPRESENTANTE CARLOS EDUARDO ACOSTA	Artículo 5. Reducción de contribuciones. Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, obtendrán beneficios tributarios, por el término de 1 año. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley.	Se aprueba eliminar el artículo en su totalidad, según proposición del Honorable Representante Correal. Por lo tanto, no se incluye esta proposición
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Plantea eliminar el artículo 5° reducción de contribuciones a seguridad social.	APROBAR

AUTOR	ARTÍCULO	CONCEPTO SUBCOMISIÓN
	ARTÍCULO 6°	
HONORABLE REPRESENTANTE MARÍA CRISTINA SOTO	Plantea adicionar al artículo 6° una aclaración en el sentido de contratar en las obras públicas jóvenes sin experiencia residentes del municipio donde se ejecuta la obra pública, de no obtenerlo en su totalidad se debe completar el porcentaje de ciudadanos de municipios aledaños.	APROBAR, con ajustes en su redacción.
HONORABLE REPRESENTANTE HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA	Artículo 6°. Modifica la palabra <u>profesional</u> por la palabra <u>laboral</u> el 10% de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia <u>laboral</u>	APROBAR
HONORABLE REPRESENTANTE JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ	Artículo 6°. Elimina la palabra profesional por laboral y dice: ...laboral, siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa. Este es el artículo de contratación en obras públicas.	APROBAR
	ARTÍCULO 7°	
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modifica el artículo 7 cambia la palabra publicación por <b>promulgación</b>	<b>APROBAR</b>
	ARTÍCULO 9°	
HONORABLE REPRESENTANTE JUAN DIEGO ECHAVARRÍA	Modifica el artículo 9° cambia la palabra publicación por <b>promulgación</b>	APROBAR

ARTÍCULOS NUEVOS		
AUTOR		
HONORABLE REPRESENTANTE NORMA HURTADO	Plantea adicionar un artículo nuevo dándole plazo de 6 meses al Gobierno nacional para que diseñe e implemente estudios de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos dentro del cual deberá contemplar la demanda y oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.	APROBAR

<p>HONORABLE REPRESENTANTE NORMA HURTADO</p>	<p>Adiciona un artículo a la Ley 1429 de 2010. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de 28 años y/o mayores de 40 que durante los últimos doce meses hayan estado sin contrato podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación, así como el aporte a salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga.</p>	<p>APROBAR</p>
--	--	----------------

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p>“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.</p>	
<p><b>TEXTO RADICADO</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO</b></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> Se autoriza al Gobierno Nacional a impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad con mecanismos que impacten efectivamente su vinculación laboral.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> Por medio de la presente ley se <u>implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.</u></p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Modificación de las plantas de personal.</i> Modifíquese el Artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:                      Artículo 14. <i>Modificación de las plantas de personal.</i> Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.                       El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.                       Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública. <del>En caso de no cumplir el porcentaje propuesto, deberá explicar el motivo de su incumplimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública considerará si los motivos expuestos por el director de la entidad son justificados; en caso de que no los considere así, podrá iniciar proceso administrativo por falta leve o grave de acuerdo al régimen disciplinario.</del></p>	<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Modificación de las plantas de personal.</i> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:                      Artículo 14. <i>Modificación de las plantas de personal.</i> Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.                       El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.   <u>Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.</u>                      Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.</i> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:                      Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.</i> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:                      Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.  <u>Parágrafo. Los jóvenes entre 18 y 28 años de edad que se presenten para su primer empleo se les homologarán los requisitos de experiencia que sean exigidos para el cargo, siempre y cuando se hayan graduado dentro de los tres años inmediatamente anteriores.</u></p>
<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Experiencia Laboral mediante promedio académico.</i> Se reconocerá el esfuerzo académico de los estudiantes como experiencia laboral, en promedios académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales, cuyo esfuerzo se homologará de la siguiente manera:</p>	<p>Se elimina el artículo</p>

“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.	
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>1. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en pregrado o trabajos de grado laureados acreditarán 6 meses de experiencia laboral.</p> <p>2. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en maestría o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán 1 año de experiencia laboral.</p> <p>3. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en doctorado o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán 2 años de experiencia laboral.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Reducción de contribuciones a seguridad social.</i> Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, estarán exoneradas del pago del 50% de las contribuciones de seguridad social de los salarios correspondientes a dichos jóvenes, por el término de seis (6) meses. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>Se elimina el artículo</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.</i> Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.</p> <p>Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.</i> Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia <u>laboral</u>, <u>siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa</u>. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.</p> <p>Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo. <u>En cumplimiento de este artículo, se deberá dar prioridad en la contratación a los jóvenes del municipio donde se ejecute la obra pública. En caso de no ser posible completar el porcentaje dispuesto, con jóvenes del municipio, se dará prioridad a los jóvenes residentes de los municipios aledaños.</u> Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Ámbito de aplicación.</i> El contenido de la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Ámbito de aplicación.</i> El contenido de la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la <u>promulgación</u> de la ley.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su <u>promulgación</u> y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>
	<p><u>Artículo __: Análisis Empleabilidad Juvenil. El Gobierno nacional, en el plazo de 6 meses diseñará e implementará un estudio de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos, dentro de la cual deberá contemplar la demanda de empleo, oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.</u></p>
	<p>Artículo __: Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 así: Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean <u>menores de 28 años y/o</u> mayores de cuarenta (40) años y que durante</p>

<i>“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.</i>	
<b>TEXTO RADICADO</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
	<p>los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:</p> <p>El empleador responsable del impuesto &lt;sic&gt; incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.</p> <p>Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.</p> <p>Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.</p> <p>Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.</p> <p>Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.</p> <p>Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para mujeres <u>menores de 28 años y/o</u> mayores de cuarenta (40) años y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleada.</p> <p>Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p>

**VI. TEXTO DEFINITIVO**

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se propone a los miembros de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley se implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.

Artículo 2°. *Modificación de las plantas de personal.* Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.



Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 3°. *Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.* Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.

Parágrafo. Los jóvenes entre 18 y 28 años de edad que se presenten para su primer empleo se les homologarán los requisitos de experiencia que sean exigidos para el cargo, siempre y cuando se hayan graduado dentro de los tres años inmediatamente anteriores.

Artículo 4°. *Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.* Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia laboral, siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.

Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo.

En cumplimiento de este artículo, se deberá dar prioridad en la contratación a los jóvenes del municipio donde se ejecute la obra pública. En caso de no ser posible completar el porcentaje dispuesto, con jóvenes del municipio, se dará prioridad a los jóvenes residentes de los municipios aledaños.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. *Análisis Empleabilidad Juvenil.* El Gobierno nacional, en el plazo de 6 meses diseñará e implementará un estudio de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos, dentro de la cual deberá contemplar la demanda de empleo, oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 así:

Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de

trabajo sean menores de 28 años y/o mayores de cuarenta (40) años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto <sic> incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para mujeres menores de 28 años y/o mayores de cuarenta (40) años y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleada.

Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 7°. *Ámbito de Aplicación.* El contenido de la presente Ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley.

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.”

**Termina así el Informe Subcomisión Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones, y se propone someter a aprobación de los honorables miembros de la Comisión Séptima.**

De los Honorables Representantes,

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
 Ponente

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL**  
 Ponente

  
**EDWING FABIAN DIAZ PLATA**

  
**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**

  
**HENRY FERNANDO CORREAL**

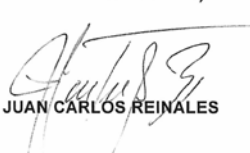
  
**JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ**

  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

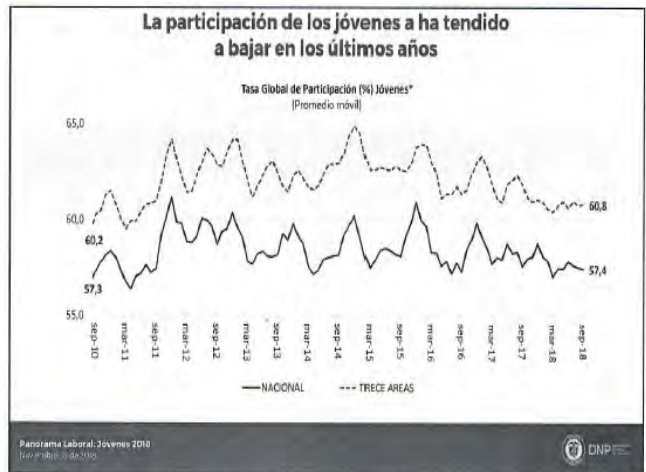
  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA**

  
**MARIA CRISTINA SOTO**

  
**FABER ALBERTO MUÑOZ**

  
**JUAN CARLOS REINALES**

**Anexo 1. Documento DNP**

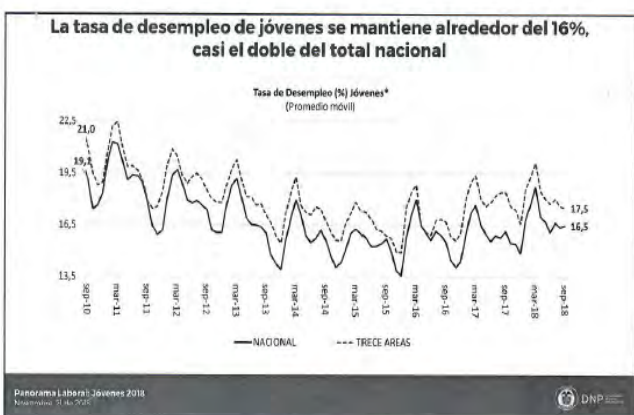


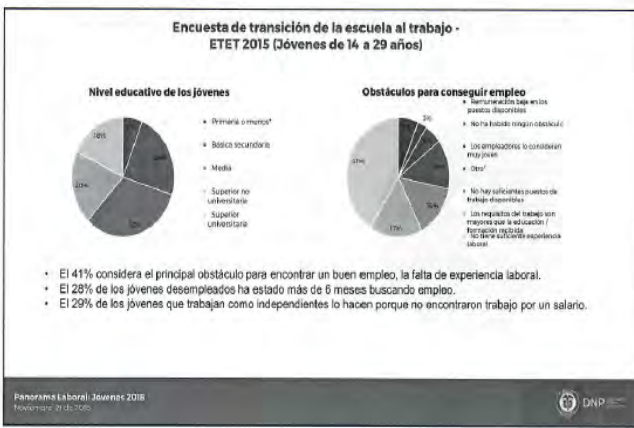
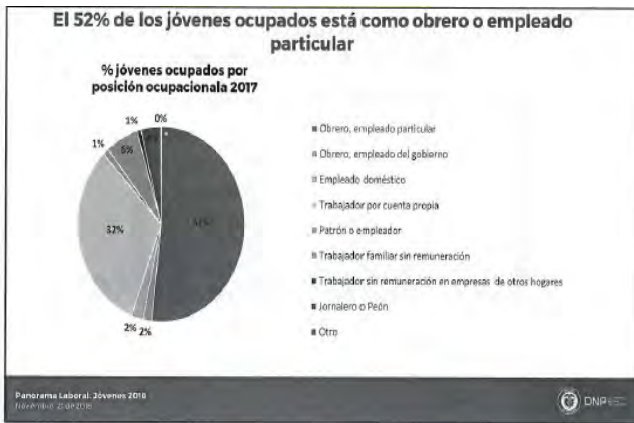
**Los jóvenes ocupados a nivel nacional aumentaron en más de mil entre septiembre de 2017 y septiembre 2018**

Poblaciones Jóvenes-Nacional-trim móvil jul - sep 18 (miles)

	2018				
	Nacional	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
Total	12.283	6.201	6.082	9.599	2.684
Ocupados	5.891	3.542	2.349	4.585	1.306
Desocupados	1.162	516	647	1.015	147
Inactivos	5.230	2.143	3.087	3.999	1.231

Panorama Laboral: Jóvenes 2018  
 Noviembre 2018





- ### Algunas acciones del Estado para mejorar situación laboral de los jóvenes
- Subsidios al salario: Programa 40.000 primeros empleos ha beneficiado a 56.000 personas.
  - Ley 1780 Projoven
    - Estado Joven, práctica laboral en sector público.
    - Elimina barrera de servicio militar para conseguir trabajo.
    - Exonera de pago de registro mercantil a empresas de jóvenes.
    - Establece condiciones mínimas para las prácticas laborales.
  - Un 60% de la formación del Sena es para jóvenes.
  - El Servicio Público de Empleo es una solución para muchos jóvenes.
  - El Programa Jóvenes en Acción ha beneficiado a 428.758 jóvenes entre 2010 y 2018.
- Panorama Laboral Jóvenes 2018  
Noviembre 2018

### Estrategias para mejorar los indicadores del mercado laboral para jóvenes en el PND 2018-2022

Cápítulo	Línea	Acción del PND
Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Línea 7: Juventud Nazareja: todos los talentos cuentan para construir país	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa desarrollo nazareja. Para prevención de vulneraciones en adolescentes; tendrá componente de competencias transversales y laborales.</li> <li>Implementar el Sistema Nacional de Cualificaciones acorde con las expectativas de desarrollo productivo.</li> <li>Sistema de información que proveerá información a los jóvenes sobre el contexto laboral.</li> </ul>
	Línea 5: Campesinazgo: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articular la educación secundaria y media con educación postmedia en las zonas rurales en función del estímulo al emprendimiento rural.</li> <li>Rutas integrales para la inclusión productiva de los jóvenes pobres y vulnerables y estrategia de microfranquicias.</li> <li>Emprendimientos no agropecuarios enfocados en la población joven de municipios rurales y rurales dispersos.</li> <li>Incrementar la mano de obra calificada para el desarrollo de labores rurales mediante la promoción del acceso y permanencia de los jóvenes rurales a programas técnicos.</li> </ul>

Panorama Laboral Jóvenes 2018  
Noviembre 2018

## Anexo 2. OFI18-00155890 / IDM 110500 – Colombia Joven



OFI18-00155890 / IDM 110500  
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)  
Bogotá D.C. 26 de noviembre de 2018

Doctor  
**JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE**  
Presidente de Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 N° 8-68  
Bogotá, D.C.

OFI18-00155890 / IDM 110500

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de ley N° 42 de 2018 Cámara "por medio del cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones".

Respetado Representante Cristancho:

Por medio de la presente damos alcance a la comunicación OFI18 - 00151993 / IDM 110500, remitida el pasado 22 de noviembre de 2018. Agradecemos que se haga caso omiso a la comunicación referida y, en su lugar, sea tenido en cuenta el contenido de la presente; pues, por complicaciones en correspondencia, la primera fue remitida erróneamente.

Con ocasión del proyecto de ley indicado en el asunto, es menester precisar que en esta Dirección coincidimos en la preocupación por intervenir la población juvenil, no solo en lo que respecta al tema de generación de empleo en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, sino también en la eliminación de la precariedad laboral a la se enfrenta este grupo etario; lo que implica una apuesta por empleos decentes, dignos y formales para los jóvenes, que les permitan un goce efectivo de sus derechos y una participación activa en la productividad del país.

Lo anterior teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, durante el trimestre comprendido entre julio y septiembre de 2018 la tasa de desempleo juvenil fue de 16,5%, situándose para los hombres en 12,7% y para las mujeres en 21,6%. Dichas cifras evidencian que las mujeres jóvenes, en comparación con los hombres, enfrentan mayores barreras para ingresar al mercado laboral y que una de las principales dificultades a las que se enfrentan los jóvenes en la materia, es el acceso al primer empleo debido a que la falta de experiencia aún conserva su condición de factor discriminatorio, entre otros aspectos.

Así las cosas, consideramos que las herramientas que actualmente promueven la contratación de jóvenes sin experiencia son insuficientes, por lo que es necesario fortalecerlas y crear nuevas estrategias y disposiciones que tengan en cuenta las habilidades y aptitudes de cada joven acorde con las expectativas de desarrollo social y productivo del país.

En este orden de ideas, celebramos el propósito de la iniciativa objeto de estudio; sin embargo, hemos advertido que a la fecha se encuentran en trámite múltiples proyectos de ley que coinciden en su propósito y que pretenden modificar la Ley 1780 de 2016, para aumentar los incentivos para la contratación de jóvenes y su porcentaje en las plantas de personal de las entidades estatales, dar valor de experiencia laboral no solo a las prácticas y pasantías, sino también a los trabajos y tesis de grado destacados, entre otros; razón por la cual estimamos que sería más eficiente y efectivo trabajar conjuntamente entre el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, el sector privado y por supuesto con la participación activa de los jóvenes, en un proyecto de ley que de manera integral regule y dé solución a la problemática de empleo y precariedad laboral juvenil antes descrita.

Ahora bien, frente al proyecto de ley y su articulado, tenemos los comentarios que se relacionan a continuación:

- En primer lugar, es acertado que, el rango etario en materia de generación de empleo juvenil se mantenga entre los 18 y 28 años; toda vez que es en estas edades donde se detectan los mayores problemas de acceso al empleo por parte de la población juvenil. Sin embargo y puntualmente en materia de emprendimiento, esta Dirección considera que debe partirse de un concepto de juventud ampliado que se extienda hasta los 35 años.

El término "juventud" se refiere al período del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, no obstante las características y la extensión de esas transformaciones varían según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales y el género[1].

Así las cosas, debe reconocerse la creciente amplitud que actualmente ha adquirido el ámbito de lo juvenil, ser joven es una condición que se está expandiendo, no solo en cuanto a la edad sino en la representación que la juventud tiene en la sociedad, circunstancia que nos lleva a reconsiderar los límites etarios para aprehender la esencia del fenómeno de la juventud.

Actualmente, es evidente que existe una pérdida de consistencia en los roles laborales y familiares que caracterizaban el ingreso al mundo adulto, de manera que "la cultura juvenil comienza a competir, con ventaja, con elementos de la cultura adulta en cuanto orientadores de hábitos y comportamientos de la población en general. Esas ventajas se tornan evidentes, por ejemplo, cuando se considera que la institucionalización del cambio, proceso medular de los nuevos tiempos, va tomando más valiosas las capacidades para enfrentar con flexibilidad situaciones inéditas e incorporar las innovaciones con rapidez. La demanda creciente por esas capacidades se traduce, entre otras cosas, en que los adultos vuelcan su mirada hacia los jóvenes en búsqueda de las actitudes apropiadas para enfrentar las transformaciones, todo lo cual tiende a desplazar hacia la juventud el eje de la producción cultural"[2]. Asimismo, cada vez, son más numerosas las personas que muestran una participación plena en el mundo del trabajo, pero deficitaria respecto de las obligaciones propias de la esfera adulta en lo que se refiere a la familia y a los roles comunitarios.

En la misma línea, la condición juvenil se ensancha cuando las sociedades pasan de lo rural a lo urbano, de lo agrario a lo industrial y de lo industrial a la actual sociedad del conocimiento, de manera que se transforman los contenidos mentales de los jóvenes, sus hábitos y comportamientos, la trama de sus relaciones, sus modos de responder a la cultura dominante y de producir patrones culturales alternativos, su importancia como productores y como consumidores y su manera de pensar la política y de participar en ella. Adicionalmente, cada vez es mayor la incidencia de la juventud sobre en la economía, la cultura y la sociedad.

Por lo tanto, al acrecentarse la dificultad para distinguir las fronteras etarias entre los jóvenes y los adultos, con ocasión del cambio en los patrones de comportamiento y del dinamismo que ha adquirido recientemente nuestra sociedad, estimamos conveniente ampliar el rango etario juvenil en materia de emprendimiento, pues las personas entre los 28 y 35 años se consideran jóvenes.

2. Se sugiere revisar el contenido del artículo 1 del proyecto de ley, pues de acuerdo con su articulado, el que allí se indica no es el objeto de la iniciativa; además, no es claro el propósito de dicha disposición, ni tampoco lo esbozado en el informe de ponencia para primer debate sobre el particular.

Las consideraciones realizadas en el informe de ponencia para primer debate, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9 del artículo 150 Superior y el artículo 154 de la Carta Superior, la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia, sugieren que, el proyecto de ley es de iniciativa privativa del Gobierno o, en su defecto, debería contar con el aval del Gobierno Nacional, so pena de estar viciado de inconstitucionalidad, en este sentido se pronunció la Sentencia C-859 de 2001:

*"(...) en lo que concierne a la posibilidad de aprobar iniciativas de gasto público (...) la Corte ha expresado que el proyecto correspondiente debe cumplir con todas las exigencias señaladas en la Constitución para que se convierta en Ley de la República, especialmente que la medida aprobada comporte una autorización al Ejecutivo para incluir en el presupuesto las partidas correspondientes y que tal determinación cuente con la iniciativa o anuencia del Gobierno en la forma como lo preceptúa el inciso segundo del canon 154 de la Carta Política, en concordancia con el artículo 150-9 ibídem. De lo contrario, la correspondiente iniciativa estará viciada de inconstitucionalidad. (...)".* (Subrayado fuera del texto).

Con fundamento en los mismos argumentos, se estima conveniente revisar el artículo 8 del proyecto de ley.

3. Frente a la medida prevista en el artículo 2 del proyecto de ley, consistente en aumentar de 10% a 15% el porcentaje de jóvenes sin experiencia en las plantas de personal de las entidades estatales que sean modificadas a partir de la entrada en vigencia de la ley, estimamos que antes de aumentar dicho porcentaje, es necesario que se evalúe y analice el impacto que, hasta ahora, ha tenido la medida y si realmente ha resultado efectiva su aplicación y cumplimiento.

Lo anterior, teniendo en cuenta que deben crearse disposiciones que realmente impacten positivamente la problemática y de nada serviría aumentar la exigencia de esta herramienta si de la forma en que actualmente está concebida, no ha tenido los efectos deseados.

En consecuencia, sugerimos que se solicite un concepto al Departamento Administrativo de la Función Pública sobre la implementación de la disposición contenida en el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016; para que con base en dicho diagnóstico, se determine la pertinencia de la medida o se analicen otras alternativas que puedan resultar más efectivas.

Por su parte, la disposición contenida en el párrafo de este artículo podría estar viciada de inconstitucionalidad, pues de acuerdo con nuestro Ordenamiento Jurídico no es posible que el Departamento Administrativo de la Función Pública ejerza poder disciplinario sobre el director de alguna otra entidad del Estado.

El control disciplinario es un presupuesto necesario para que en un Estado de derecho se garantice el buen nombre y la eficiencia de la administración, y se asegure que quienes ejercen la función pública, lo hagan en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los asociados. Según la Sentencia C-234 de 1998, el control disciplinario:

*"(...) tiene dos grandes ámbitos de aplicación. Por un lado existe la potestad disciplinaria interna, que es ejercida por el nominador o el superior jerárquico del servidor estatal. Por el otro, existe un control disciplinario externo, que de acuerdo con la Constitución (arts. 118 y 277-6) les corresponde al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes, y en virtud del cual deben "ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes; e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".*

*La potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente. (...)".*

En este orden de ideas, se considera necesario ajustar la redacción de la disposición, en el sentido de indicar la autoridad competente para ejercer el poder disciplinario en el caso concreto.

4. Frente al artículo 3 se estima que la modificación propuesta en la redacción del artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, es confusa; si se quiere, más bien podría proponerse que "Será reconocida, como experiencia laboral, la adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social

obligatorio o voluntariados".

Sin embargo, más allá de realizar un cambio en la redacción del actual artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, debería pensarse en la implementación de herramientas más efectivas, como por ejemplo explorar la posibilidad de adecuar la legislación vigente para que sea posible dar validez de experiencia profesional o relacionada a la que se adquiere en ejercicio de prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados; de esta manera, se haría frente a la precariedad laboral a la que se enfrentan actualmente los jóvenes.

5. El artículo 4 pretende otorgar validez de experiencia laboral a los promedios académicos iguales o superiores a 4,5 y a los trabajos de grado laureados o trabajos académicos publicados internacionalmente, con el propósito de reconocer el esfuerzo académico de los estudiantes. Al respecto se considera que:

- i) Ya existen equivalencias entre títulos académicos y experiencia, razón por la cual sería redundante otorgar mayor validez, en términos de tiempo de experiencia, a los promedios altos obtenidos en pregrado y postgrado; podría comprenderse la necesidad de implementar esta medida frente al pregrado, donde en su mayoría, los jóvenes carecen de experiencia y se requiere crear herramientas que ayuden a superar este factor de discriminación; pero en sede maestría y doctorado la medida pierde el sustento, pues normalmente es estos estadios de educación las personas ya cuentan con experiencia profesional.
- ii) Generar equivalencias entre la experiencia y los trabajos de grado laureados y los publicados en revistas internacionales, podría desnaturalizar el concepto de experiencia que comprende "los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio"[3]; razón por la cual se considera más viable darle valor de experiencia docente que es la adquirida en el ejercicio de las actividades de divulgación del conocimiento obtenida en instituciones educativas debidamente reconocidas. Adicionalmente, se estima que no debe circunscribirse la importancia del trabajo de grado a publicaciones internacionales, sino tenerse en cuenta las nacionales, si se quiere con algunas exigencias.

6. Con ocasión de la disposición contenida en el artículo 5 de la iniciativa, preocupa la transitoriedad de la medida; toda vez que, no solo debe promoverse la generación de empleo, sino garantizar la estabilidad laboral de los jóvenes.

En estos términos, si bien, los empleadores pueden responder al incentivo de exoneración del pago de aportes de seguridad social y mantener vinculados a los jóvenes por el término que se mantiene el beneficio, nada garantiza que los jóvenes conserven su empleo con posterioridad a este tiempo. En consecuencia, se sugiere prever medidas que promuevan la estabilidad laboral de los jóvenes y estén dirigidas a combatir la precariedad laboral en la

población juvenil.

Por otra parte, debe considerarse el análisis de impacto fiscal que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, cuya solicitud se recomienda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; con el objeto de que se tenga claridad sobre los costos fiscales de la iniciativa y la correspondiente fuente de financiación.

De conformidad con lo que establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Es por ello, que la Corte Constitucional en Sentencia C-373 de 2010 manifestó que "el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Sin embargo, tal como también lo ha resaltado esta Corporación, esta herramienta no constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente, puesto que es el gobierno quien cuenta con los elementos técnicos para efectuar los estimativos de los costos fiscales de un determinado proyecto. Por ello, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, una vez el Congreso haya valorado, con las herramientas a su alcance, si un proyecto tiene o no implicaciones fiscales, corresponde al gobierno participar durante el curso del trámite legislativo para precisar esos estimativos, puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

7. Con el propósito de favorecer su implementación, se considera que la medida contemplada en el artículo 6 del proyecto de ley, debería establecerse, más bien como un incentivo para quienes decidan participar en un proceso de selección para contratar con el Estado, de manera que se otorgue un porcentaje de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores jóvenes sin experiencia en su planta de personal.

8. Frente al artículo 7 se considera que no debe reiterarse el término de la facultad de reglamentación, ya referido en los artículos que lo requieren y en el artículo 9, relativo a la vigencia, se recomienda incluir expresamente las normas derogadas o modificadas, de acuerdo con lo que indica la técnica legislativa.

Por último, agradecemos el interés en estas iniciativas de tanta importancia para el fortalecimiento

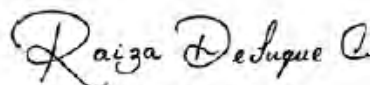
de las políticas públicas de juventud y quedamos atentos a cualquier inquietud adicional.

[1] CELADE, CEPAL y FNUAP. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile, 2000.

[2] *Ibidem*

[3] Artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015

Cordialmente,



**RAIZA ISABEL DE LUQUE CURIEL**  
Directora del Sistema Nacional del Juventud  
Colombia Joven



Clave: eHtimpIWkr

Adjunto: No  
Elaboró: MLA

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

#### **1. ORIGEN DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley es autoría del honorable Representante a la cámara por Circunscripción Especial Afrodescendiente Jhon Arley Murillo Benítez, fue radicado el 21 de noviembre de 2018 y tiene como objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades

Al presente proyecto le correspondió el número 274 de 2018 en la Cámara de Representantes y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1056 de 2018. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa el día 22 de febrero de 2019.

#### **2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley está integrado por cinco (5) artículos, el primer artículo establece el objeto del proyecto de ley. En adelante se comprende de cuatro artículos que se desarrollan de la siguiente manera:

- Artículo 2°. Se establece la renovación del contrato celebrado entre las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades.

- Artículo 3°. Se implanta la realización de evaluaciones periódicas de desempeño por parte de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, para su talento humano, durante el tiempo de atención establecido por el contrato, que no supere un periodo de cuatro (4) meses; así mismo, establece que los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación, serán los contemplados en el Manual Operativo de la respectiva modalidad. Se incluye un párrafo en el que se prevé la situación de cambio de EAS o la entidad que haga sus veces, para que esta nueva tenga en cuenta la evaluación realizada por la anterior y de la continuidad al talento humano.
- Artículo 4°. Se menciona la posibilidad de prescindir del derecho de preferencia del que trata la ley siempre y cuando se demuestre el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del talento humano, esto con observación del debido proceso.
- Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

#### **3. CONSIDERACIONES GENERALES**

La primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano. En ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, van a determinar un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas sensorperceptivas y motoras que serán de base de toda una vida<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OEA - Organización de los Estados Americanos. *Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación*. 2010. CEREBRUM.

Los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo del ser humano debido a que las experiencias tempranas perfilan la arquitectura del cerebro y diseñan el futuro comportamiento. En esta etapa el cerebro experimenta cambios fenomenales: crece, se desarrolla y pasa por periodos sensibles para algunos aprendizajes, por lo que requiere de un entorno con experiencias significativas, estímulos multisensoriales, recursos físicos adecuados, pero, principalmente, necesita de un entorno potenciado por el cuidado, la responsabilidad y el afecto de un adulto comprometido<sup>2</sup>.

La Primera Infancia marca el periodo más significativo en la formación del individuo, puesto que en ella se estructuran las bases del desarrollo y de la personalidad sobre las cuales las sucesivas etapas se consolidan y se perfeccionan. Las investigaciones acerca del desarrollo del cerebro (Gazzaniga, 2002) han demostrado que es justamente en la primera infancia donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva entre otras<sup>3</sup>.

### **Primera Infancia**

Conforme al artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Colombia, asume la primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de Infancia y la Adolescencia. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.

### **Educación Inicial**

Se define la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia, que se constituye en elemento estructurante de una atención integral que busca potenciar, de manera intencionada, el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo, al mismo tiempo, las interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado<sup>4</sup>.

En la educación inicial, las niñas y los niños aprenden a convivir con otros seres humanos, a establecer vínculos afectivos con pares y adultos

significativos, diferentes a los de su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país<sup>5</sup>.

Se trata de un momento en la primera infancia en la que aprenden a encontrar múltiples y diversas maneras de ser niñas y niños mientras disfrutan de experiencias de juego, arte, literatura y exploración del medio, que se constituyen en las actividades rectoras de la primera infancia. Dichas actividades tienen un lugar protagónico en la educación inicial, dado que potencian el desarrollo de las niñas y los niños desde las interacciones y relaciones que establecen en la cotidianidad<sup>6</sup>.

### **MARCO NORMATIVO**

Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño, Declaración Mundial de Educación para Todos y nuestra Constitución de 1991, las cuales han dado un impulso significativo en la legitimación de la educación de los niños y las niñas.

Conviene recordar que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos. Este punto de referencia es pasaje obligado para mostrar la situación actual de la primera infancia y la orientación de las políticas públicas hacia su atención integral<sup>7</sup>.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 44: La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Ley 27 de 1974, “*por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados*”.

Ley 7ª de 1979, “*por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>2</sup> OEA - Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

<sup>3</sup> OEA - Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

<sup>4</sup> Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

<sup>5</sup> Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

<sup>6</sup> Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

<sup>7</sup> Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

Ley 89 de 1988, “*por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*” incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3%, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar, como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

Ley 1098 de 2006, “*por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.

Artículo 29. *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.* La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

A través de la Ley 1295 del 6 de abril de 2009, en Colombia se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, le educación inicial y la atención integral en salud; otorgándole la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de la Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Educación Nacional, Gobierno Departamental, Municipal y Distrital; así mismo el Gobierno nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda y Educación y la participación del ICBF, expedirán los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.

Mediante la ley 1804 del 2 de agosto de 2016, se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre, encontrando en su artículo 2°. “POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE. La política de “cero a siempre”, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre

la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.

Así mismo el artículo quinto de la misma ley garantiza la educación inicial: “ARTÍCULO 5°. LA EDUCACIÓN INICIAL. La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.

Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”...

Las modalidades de educación inicial tienen como propósito central atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia. Lo anterior se logra a través de la participación de un talento humano idóneo cuya función está centrada en planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y las niñas, así como generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niño y niña como sujeto integral, activo y partícipe de su proceso de desarrollo en coherencia con los fundamentos de política de primera infancia y aquella propia de las comunidades étnicas<sup>8</sup>.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presta el servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a los niños y niñas de primera infancia a través de tres modalidades: la modalidad familiar, la modalidad comunitaria y la modalidad institucional, esta última es a la que haremos referencia y especial atención.

#### **Modalidad institucional**

En virtud a que la mujer se convierte en parte activa en el aporte económico de la familia y de la situación de madres cabeza de hogar, se genera la necesidad por parte del Estado de tomar acciones que vayan encaminadas al cuidado y protección de la primera infancia.

<sup>8</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.

En la década de los 70 se establecieron los Centros Comunitarios para la Infancia, posteriormente los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) y finalmente el reconocimiento de los Hogares Lactantes y Preescolares y la creación de los Hogares Infantiles, todos estos servicios institucionales al cuidado y a la protección de los niños y niñas menores de 5 años<sup>9</sup>.

Para el año 2006, la situación de las familias no solo no ha cambiado, sino que se ha aumentado la inserción de la mujer en el mercado laboral, tiene una participación cercana al 46% y en las zonas urbanas llega al 75% del total de la población. Esto nos indica que los servicios de cuidado de los niños y niñas de primera infancia continúan en una demanda creciente.

No obstante, es importante señalar que estos servicios, que surgieron en sus inicios como cuidado, ahora han trascendido a otro nivel en el cual la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia los concibe como servicios de educación inicial y cuidado, en donde además de responder a las distintas demandas de la familia, existe un interés superior centrado en el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia<sup>10</sup>.

Encontramos entonces que las modalidades institucionales funcionan en espacios especializados para atender a los niños y niñas en la primera infancia y sus familias y/o cuidadores, de manera prioritaria a los niños y niñas entre los dos años y hasta menores de 5 años y/o hasta su ingreso al grado de transición con la posibilidad de atender a niños y niñas entre los 6 meses y los dos años de edad.

Con base en la estrategia de cero a siempre se crean las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), las cuales son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.

El ICBF y las demás entidades gubernamentales que tengan a su cargo programas de primera infancia, conforme a la normatividad vigente están facultados para celebrar contratos para brindar este servicio público.

De esta forma se celebran contratos con entidades sin ánimo de lucro tales como Asociaciones de Padres de Familia, Cooperativas, Organizaciones Comunitarias y de Grupos Étnicos reconocidos por el Decreto 1088 de 1993 por el Ministerio

del Interior (Cabildos Indígenas, Asociaciones de Cabildos, autoridades y consejos comunitarios, entre otros) ONG, Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, Confesiones Religiosas, entre otras, con fines de interés social y de utilidad pública, de reconocida solvencia moral, con experiencia y capacidad técnica, jurídica, administrativa y financiera.

**El Centro de Desarrollo Infantil (CDI)** surge en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre como una apuesta de educación inicial conducente a la atención integral de niños y niñas menores de 5 años, en condición de vulnerabilidad. Su diseño se basa en la experiencia de los Hogares Infantiles y otras modalidades institucionales tradicionales del ICBF. Asimismo toma elementos de la modalidad institucional del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, y otras experiencias locales como las de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y Buen Comienzo en Medellín<sup>11</sup>.

**Los Hogares Infantiles (HI)** están dirigidos a los niños y niñas menores de 5 años hijos de familias trabajadoras vulnerables y los hijos de familias en situación de desplazamiento forzado, entre otras<sup>12</sup>.

Conforme al Manual Operativo, expedido por el ICBF, para la modalidad institucional nos encontramos que se establece que para la prestación del servicio en los CDI y HI, las EAS deben conformar unos equipos de trabajo funcionales, multidisciplinarios y con excelentes capacidades profesionales y personales, ya que es un componente fundamental en el desarrollo de la calidad del servicio, “pues del equipo de talento humano depende la implementación de los demás componentes del servicio, por lo tanto se requiere de una clara identificación de competencias y habilidades con las que deben contar cada una de las personas, de acuerdo con los cargos o roles que desempeñan”<sup>13</sup>.

Como se menciona en el proyecto de ley contamos con las herramientas jurídicas y técnicas para que el desarrollo de la primera infancia sea un

<sup>9</sup> Lineamiento de Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006). Bogotá, Colombia.

<sup>10</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.

<sup>11</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.

<sup>12</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.

<sup>13</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.



éxito en nuestros niños y niñas, pero en la realidad no se ve tan eficiente como se esperaba, debido a que al momento de prestar esta atención, en la política de educación los que hacen parte de la formación de estos niños y niñas no cuentan con las garantías laborales que les permitan tener una estabilidad laboral que puedan seguir un proceso continuo con sus educandos.

Ya ha sido objeto de investigación y así se ve en los informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontramos como factor de éxito común de todos ellos el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia; esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado<sup>14</sup>.

Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia dónde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños ‘hacen’, ‘saben’ y ‘pueden hacer’. Esta línea les posibilita escoger la ruta a seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo<sup>15</sup>.

Para promover y facilitar el desarrollo cognitivo, socioemocional, su salud y estado nutricional a través de los maestros adecuados con calidades excepcionales con la capacidad de facilitar y estimular los aprendizajes con continuidad.

Encontramos que en el proyecto se manifiesta que la problemática radica en el hecho de que las entidades públicas que tienen a su cargo programas de primera infancia, al contratar con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), estos a su vez contratan un Talento Humano que inicia el proceso con los niños y niñas de los Hogares Infantiles y CDI, pero en el transcurso de este proceso se puede ver interrumpido debido a la no contratación de las EAS, ya que si este no se le da la continuidad por algún motivo, el talento humano que venía con el

proceso inicial también es cambiado por la nueva contratación de las EAS; lo que está trayendo consigo que los niños y niñas no puedan tener una atención continua y se cierren procesos educativos; igualmente, el docente no puede tener una mayor capacitación y nivel educativo ya que su contratación siempre estará sujeta a la relación contractual de la entidad estatal y las EAS, y nunca por sus calidades como profesional que ya ha creado un vínculo en el proceso con los niños y niñas.

Esta situación de inestabilidad laboral se ha podido ver recientemente con el caso del ICBF y el Sindicato de Trabajadores de las Instituciones Públicas y Privadas Dedicadas a la Educación y Atención a la Niñez (Sintrahoincol), cuando el 14 de julio de 2016, se realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en Acta, así: ... “4. El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.

5. El ICBF garantizará en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento que por causas justas contempladas en la normatividad laboral vigente, algunos trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados”.

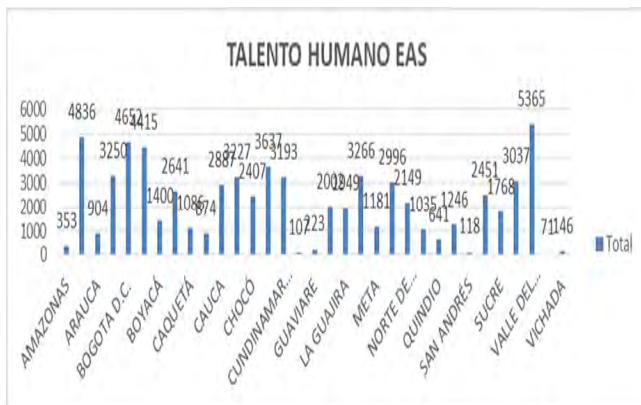
Acuerdo este que no ha sido cumplido por parte del ICBF, ya que nunca en el mencionado contrato de aporte se adicionó la cláusula que permitiera la estabilidad laboral a los trabajadores de los Hogares Infantiles, situación que se vio reflejada en el Hogar Infantil Los Ositos de la ciudad de Cali, en el mes de agosto de 2018, en donde después de cambiar a la Junta de Padres por una EAS, esta manifestó su deseo de no dar continuidad al personal de talento humano, desconociendo los procesos que se llevaban con los niños y niñas de primera infancia y las situaciones específicas de muchos trabajadores que se encontraban en estado de embarazo, prepensionables, etc. Situación similar ocurrió en la ciudad de Yumbo, en donde a una trabajadora en estado de embarazo fue despedida bajo el argumento que la nueva EAS, no asumiría la estabilidad laboral de esta madre gestante, desconociéndose de esta manera la protección que esta madre trabajadora.

Así mismo se observa que a nivel nacional esta situación de inestabilidad laboral trae consigo que miles de trabajadores con sus familias se vean perjudicadas, como se observa a continuación en los indicadores suministrados por el ICBF, del talento humano perteneciente a los CDI y HI a nivel nacional.

<sup>14</sup> MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA - MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSIÓN 1.0, 30/10/2014.

<sup>15</sup> Desarrollo infantil y competencias del desarrollo humano - Ministerio de Educación.

Etiquetas de fila	Cuenta de Depart	%
AMAZONAS	353	1%
ANTIOQUIA	4836	7%
ARAUCA	904	1%
ATLÁNTICO	3250	5%
BOGOTÁ D.C.	4652	7%
BOLÍVAR	4415	6%
BOYACÁ	1400	2%
CALDAS	2641	4%
CAQUETÁ	1086	2%
CASANARE	874	1%
CAUCA	2887	4%
CESAR	3227	5%
CHOCÓ	2407	3%
CÓRDOBA	3637	5%
CUNDINAMARCA	3193	5%
GUAINÍA	107	0%
GUAVIARE	223	0%
HUILA	2002	3%
LA GUAJIRA	1949	3%
MAGDALENA	3266	5%
META	1181	2%
NARIÑO	2996	4%
NORTE DE SANTANDER	2149	3%
PUTUMAYO	1035	1%
QUINDIO	641	1%
RISARALDA	1246	2%
SAN ANDRÉS	118	0%
SANTANDER	2451	4%
SUCRE	1768	3%
TO LIMA	3037	4%
VALLE DEL CAUCA	5365	8%
VAUPÉS	71	0%
VICHADA	146	0%
<b>Total general</b>	<b>69513</b>	<b>100%</b>

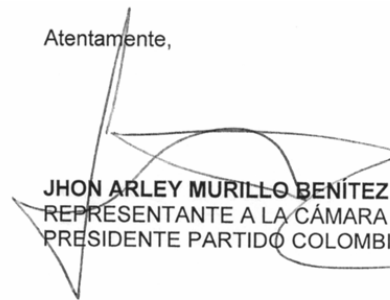


En la actualidad con las Madres o Padres Comunitarios, a través de los lineamientos que expide el ICBF, (Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia) se establecen una serie de requisitos para ser seleccionado como madre o padre comunitario, así como para perder esta calidad; pero no contempla la protección o procedimiento para el talento humano de los HI y CDI, quienes ya como mencionamos en anteriores oportunidades han visto que no se les garantiza una estabilidad laboral y que se priorice el proceso educativo de los niños y las niñas; por el contrario, se les incumple los acuerdos previamente firmados con el Sindicato para el caso de los Hogares Infantiles. Así las cosas se hace necesario llevar este tema a una reglamentación de orden legal, ya que no ha sido posible que de forma autónoma se realice una protección por las entidades gubernamentales que manejan la atención a la primera infancia en nuestro país.

#### 4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y propongo surtir primer debate, ante la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 274 de 2018, *por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

Atentamente,

Atentamente,  
  
**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 PRESIDENTE PARTIDO COLOMBIA RENACIENTE

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezcan y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

Artículo 2°. Los contratos celebrados por las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces y el Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, serán renovados siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó.

Artículo 3°. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, durante el tiempo de los días de atención establecidos por el contrato, que no supere un periodo de cuatro (4) meses, con las respectivas etapas inicial, seguimiento y final, dirigido a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán

aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.

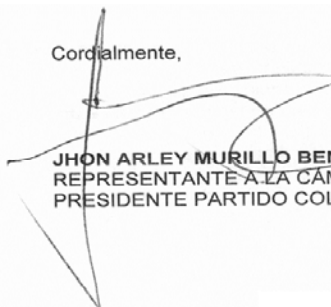
La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.

Parágrafo 1°. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

Artículo 4°. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3° de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 PRESIDENTE PARTIDO COLOMBIA RENACIENTE

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., 28 de marzo de 2019

Señor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

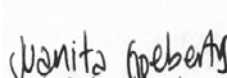
Cámara de Representantes

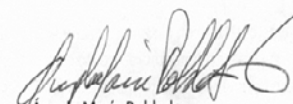
**Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los honorables representantes el informe de ponencia negativa para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, “*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*”.

Cordialmente,

  
 Juanita Goebertus Estrada  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
 Ángela María Robledo  
 Representante a la Cámara  
 Colombia Humana

Luis Alberto Albán  
 Representante a la Cámara  
 Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*”.

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presento **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA** para primer debate de segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, “*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*” atendiendo las siguientes consideraciones.

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El 8 de agosto de 2018 se radicó el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión de origen gubernamental, por parte de la Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y la Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo.

Fueron designados por la Mesa Directiva como ponentes los Representantes a la Cámara Édward David Rodríguez Rodríguez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Julio César Triana Quintero, Nilton Córdoba Manyoma, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, Buenaventura León León, Jorge Enrique Burgos Lugo, Luis Alberto Albán Urbano.

El 29 de agosto del año en curso fue solicitada la realización de una audiencia pública que se agendó y se realizó el día 6 de septiembre y contó con comentarios de miembros activos de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e interés público de la Universidad de la Sábana.

El 2 de octubre de 2018 fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta 14 de 2018.

Para el segundo debate fueron nombrados los mismos Representantes como ponentes. El 23 de octubre fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el Proyecto de Acto Legislativo 072 de 2018 Cámara, como reposa en el Acta 21 de 2018.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo busca adicionar dos nuevos artículos a la Constitución Política de 1991, con el fin de establecer que los delitos de secuestro y los delitos asociados al narcotráfico no pueden ser considerados conexos a los delitos políticos y, en consecuencia, no están sujetos a amnistías o indultos.

## III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Los autores parten de la viabilidad jurídica de excluir el secuestro y el narcotráfico en los casos en los cuales fue cometido con fines de lucro personal, de los delitos conexos al delito político, en el entendido de que la tipificación de dichos delitos protege bienes jurídicos como la dignidad humana y la salud pública y el cuidado integral de las personas, y es menester que el Estado continúe con la implementación de las obligaciones internacionales y constitucionales en la materia.

Sin embargo, establecen que, si bien existen conductas que reciben un tratamiento propio de la justicia transicional, como los delitos políticos en el marco de la rebelión y otros comportamientos ligados naturalmente a su actuar, la normativa vigente prohíbe considerar que las conductas más graves puedan ser una consecuencia natural del actuar en medio de la rebelión.

Siendo así, consideran que el secuestro y los delitos asociados con el narcotráfico en el contexto colombiano son profundamente reprochables y han adquirido una identidad propia que impida que puedan considerarse como relacionados al delito político, más aún cuando el hacerlo genera incentivos negativos en el ordenamiento jurídico.

## IV. PRIMER DEBATE

El honorable Representante Édward David Rodríguez R. remitió el 25 de septiembre de 2018 “Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes” al presente proyecto de Acto Legislativo. En ella, se recalcó la motivación altruista de los delitos políticos, los cuales buscan mejorar unas condiciones básicas a todos los miembros de la sociedad.

Asimismo, se hizo énfasis en los límites constitucionales a la libertad del legislador para reconocer algunas conductas como delitos políticos, particularmente en aquellas que se consideran violentas; y como delitos conexos, pues su reconocimiento como delito político debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Al referirse al delito de secuestro, se estableció que, de acuerdo a los parámetros y obligaciones internacionales, este no puede ser objeto de amnistías o indultos en el entendido de que debe ser considerado un delito común. Por otro lado, respecto a los delitos relacionados con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes, se remite jurisprudencia constitucional en donde se reconoce que su tipificación responde a la protección de bienes jurídicos como seguridad pública, orden económico y la salud pública y cuidado personal. Al ser una necesidad imperiosa que el Estado continúe con la implementación de políticas normativas para desincentivar la comisión de delitos relacionados con el narcotráfico, no es coherente establecer que quienes incurran en ellos puedan ser beneficiados con amnistías o indultos, ni que dichas conductas sean conexas al delito político.

Finalmente, partiendo de la necesidad de coherencia y rigor técnico, se reunieron los dos artículos originales en uno solo, teniendo en cuenta que existe una unidad temática y regulatoria.

Adicionalmente, se propuso que la modificación se realizara frente al numeral diecisiete (17) del artículo 150 de la Constitución, el cual consagra la regla general sobre el delito político, de manera que la adición consagre la excepción a dicha regla general.

En ese sentido, el texto propuesto para primer debate se presentó de la siguiente manera:

*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacerlas leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar. En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### V. SEGUNDO DEBATE

Para el segundo debate se presentaron dos ponencias, una favorable suscrita por los Representantes, Édward David Rodríguez Rodríguez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Julio César Triana Quintero, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma y Jorge Enrique Burgos Lugo.

Presentaron ponencia de archivo las Representantes Ángela María Robledo, Juanita Goebertus Estrada y el Representante Luis Alberto Albán.

El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en segundo debate con las siguientes modificaciones (señaladas con subrayas y negrilla):

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar. En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

**Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de Acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.**

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### VI. CONCEPTO CONSEJO DE POLÍTICA CRIMINAL

Para la discusión de primer debate, el Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo. El documento expone las argumentaciones centrales que se exponen en el Proyecto de Acto Legislativo,

según las cuales la iniciativa es viable porque es competencia del Congreso de la República expedir los códigos en todas las ramas del derecho, así como es su deber discutir las leyes y reformas que considere necesarias. Además, según el documento, el Proyecto de Acto Legislativo argumenta que los delitos de narcotráfico y secuestro son absolutamente reprochables, pues han causado un daño inconmensurable a la sociedad y, por ende, no pueden entenderse como medios para promover, financiar, facilitar, apoyar u ocultar el delito de rebelión.

A pesar del concepto favorable a la iniciativa, el Consejo Superior de Política Criminal plantea algunas consideraciones a la reforma propuesta. Primero, dice reconocer la controversia que genera en el debate legislativo elevar a un rango de constitucionalidad la imposibilidad de considerar como conexos los delitos de secuestro y narcotráfico. Además, el Consejo Superior de Política Criminal resalta la falta de técnica legislativa de la propuesta, al señalar que no se indica en qué lugar de la Constitución serán agregados estos artículos o, en su defecto, cuáles deroga o modifica, ni se especifica la temporalidad de la aplicación de dichas reformas.

También, el Consejo Superior de Política Criminal reconoce las preocupaciones que existen alrededor de esta reforma, en el sentido en que esta propuesta, no solo puede tener implicaciones cuestionables en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC, la situación de excombatientes que se sometieron a la JEP y los pactos que realizó el Estado con los pequeños cultivadores de coca, sino porque también es posible que, de aprobarse esta reforma, se imposibilite la salida negociada a confrontaciones armadas que aún persisten en el país, poniendo en riesgo el derecho a la paz y dificultando su obligatorio cumplimiento.

Finalmente, el Consejo Superior de Política Criminal manifiesta la existencia de controversias alrededor de la expresión “en ningún caso” que, según algunos miembros al interior del Consejo, limita la valoración de los jueces para establecer la conexidad de los delitos. Además, recuerda que la Corte Constitucional ha tomado decisiones en dirección de evaluar, caso a caso, cuándo los delitos de narcotráfico y secuestro sí tuvieron el fin de apoyar, financiar o promover el delito político.

#### VII. ANTECEDENTES

La terminación de un conflicto armado como el colombiano, de más de cincuenta años, exige respuestas complejas de la sociedad, en especial, en términos de justicia, con el propósito de alcanzar la paz: *“Las transiciones de una dictadura a un Gobierno democrático, o la terminación de un conflicto armado en virtud de un acuerdo de paz, plantean a las sociedades la compleja tarea de superar un pasado de graves y extendidas violaciones de los derechos humanos y sentar las bases necesarias para evitar que las atrocidades se repitan en el futuro... [l]a pretensión de*

*judicializar todas las conductas constitutivas de graves violaciones de los derechos humanos y todos los combatientes eventualmente responsables de su comisión en el marco de un conflicto armado interno de larga duración y de vastas proporciones se enfrenta a dificultades insalvables<sup>1</sup>.*

Décadas de guerra implican multiplicidad de actores y de delitos, lo que exige que se prioricen y seleccionen explícitamente las conductas más graves y a los máximos responsables. Es imposible investigar y juzgar todas las conductas y todos los combatientes, tal tarea rebasa la capacidad real del sistema judicial<sup>2</sup>.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *“La situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esta situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales”*... en cuanto a la tensión entre justicia y paz, dice: *“tomando en consideración que no se le puede conferir a ninguno de esos derechos y obligaciones un carácter absoluto, es legítimo que se ponderen de manera tal que la plena satisfacción de unos no afecten de forma desproporcionada la vigencia de los demás”*. La *“paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla”*... Es decir, en contexto de transición hacia la paz,<sup>3</sup> pueden concebirse estrategias jurídicas que prioricen la judicialización de los casos más graves, así como penas alternativas.

Un proceso de justicia transicional que se oriente a la terminación de un conflicto armado interno, como el colombiano, supone una tensión inminente entre justicia y paz. En este contexto, no es realista pensar que un proceso de negociación podrá culminar en un acuerdo si lo que se ofrece a los combatientes que decidan dejar las armas es una prisión en la que estarán encerrados por décadas, por lo tanto, es inevitable reducir el imperativo de castigo total en beneficio de la paz<sup>4</sup>.

La aplicación del DIH, que expresamente establece la posibilidad de que los Estados puedan otorgar *“la amnistía más amplia posible”* al final de las hostilidades. Para el ICTJ *“siempre y cuando la*

*amnistía se aplique con transparencia y claridad en cuanto a su ámbito material, requisitos, criterios y garantías mínimas y con estricto respeto a los límites establecidos por el propio Derecho Internacional, dicha amnistía puede ser un instrumento clave para el proceso colombiano<sup>5</sup>”*.

En consecuencia, tratamientos penales especiales para los combatientes y partícipes directos e indirectos del conflicto armado interno son necesarios. Sin embargo, tal tratamiento exige una fórmula que se diseñe de buena fe mediante la cual, de una parte, se investiguen y juzguen las graves violaciones a los derechos humanos y, de otra, se ofrezcan beneficios penales especiales conforme a lo reglado en el ordenamiento jurídico interno y el derecho internacional.

Una fórmula adecuada fue contenida en la Ley 1820 de 2016, *“por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía e indulto y tratamientos penales especiales”*, la cual estableció la búsqueda de justicia para las graves violaciones de derechos humanos, en esta ley se contempla que quienes se sometan al sistema tengan seguridad jurídica, frente a las decisiones que se tomen y que estas no sean reabiertas, mediante la activación de acciones tanto en el sistema jurisdiccional colombiano como en la Corte Penal Internacional y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este punto, es importante resaltar que si bien es cierto la Corte Interamericana ha iniciado procesos contra Estados que han diseñado y aplicado fórmulas de justicia transicional, no lo es menos, que ninguna constituye un antecedente para Colombia, en unos casos se ha tratado de procesos de amnistía como ocurrió en Chile y en Perú y, en otros, se ha tratado de amnistías generales (en los casos de Brasil y de Uruguay).

La guerra ha sido proscrita por los tratados de Naciones Unidas, aunque con excepciones, lo anterior por cuanto la proliferación de conflictos armados asociados con luchas de liberación nacional como ocurrió en África y en otros continentes, hizo que Naciones Unidas expidiera resoluciones a favor de estas luchas como parte de su política de reconocimiento de los derechos de los pueblos. Conforme a la resolución 2621 aprobada por la Asamblea General en 1970, los pueblos podrían emplear *“todos los medios necesarios en su lucha”* y, aunque consagra restricciones reconoce tácitamente la legitimidad de las guerras de liberación nacional y de las luchas contra el racismo y el apartheid<sup>6</sup>.

El Derecho Internacional Humanitario reconoce la condición jurídica de los grupos beligerantes y de los combatientes, de modo que en el marco de

<sup>1</sup> Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Dejusticia. 2013, p. 63.

<sup>2</sup> P. 64.

<sup>3</sup> CIDH, caso masacres de El Mozote y lugares alejados vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, voto concurrente del juez Diego García Sayán.

<sup>4</sup> Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Dejusticia. 2013. P. 64 - 65.

<sup>5</sup> Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

<sup>6</sup> Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8522-avatares-del-delito-pol%C3%ADtico-en-colombia.html>

solución o terminación de las guerras puedan serles concedidas amnistías “de la manera más amplia posible” y brindarles protección para insertarse en la vida política institucional.

Según el jurista Robert Glodman, para que puedan aplicarse las reglas del DIH es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- La existencia de un conflicto armado entre el Estado y grupos armados organizados,
- El control del territorio por parte de los disidentes o levantados en armas,
- La existencia de una organización con mando unificado, y
- La realización de operaciones militares sostenidas,
- La rebelión en el derecho internacional ha sido reconocida como delito complejo, puesto que no es fácil distinguir si el delito justifica los medios o los fines de la lucha armada<sup>7</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento del conflicto armado y con él del delito político y del tratamiento penal especial que de él se deriva, como explícitamente lo reconoce el Derecho Internacional Humanitario, cuando dispone que en el marco de la solución o terminación de las guerras puede concedérseles a los combatientes de los grupos beligerantes amnistías “de la manera más amplia posible” fue desconocido durante los dos gobiernos del ex-Presidente Álvaro Uribe Vélez, bajo la premisa de que no existía conflicto armado sino una amenaza terrorista, lo que generó una grave situación de inseguridad jurídica.

Aunque la Ley 418 de 1997 desde sus orígenes estableció disposiciones que facilitarían el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley y que el Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, defina las conductas punibles de rebelión, sedición y asonada, bajo el título de los delitos contra el régimen constitucional y legal, así como el hecho de que mediante la Sentencia C-986 de 2010 la Corte Constitucional reconozca que el legislador puede conferir el carácter de conexo a otros tipos penales distintos a los antes enlistados, es con la expedición de la Ley 1448 de 2011 que el Estado colombiano expresa y unívocamente reconoce la existencia del conflicto armado.

Es este un primer paso de suma importancia por cuanto el reconocimiento por parte del Estado del conflicto armado interno, mediante la expedición de leyes y políticas públicas, así como la jurisprudencia de las Altas Cortes, trajo consigo un reconocimiento de la guerrilla como un actor político alzado en armas contra el Estado<sup>8</sup>. Así lo resaltó en su momento la Corte Constitucional: “Antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), no había

una interpretación y reconocimiento unívocos del conflicto armado interno en nuestro país. Hasta el 2011, el poder ejecutivo manifestó de forma constante que en Colombia no existía una situación de conflicto armado interno, sino que por el contrario a lo que se enfrentaba el Estado era a una amenaza terrorista. En contraste, los organismos internacionales sostenían la existencia del conflicto armado. Particularmente la Organización de Naciones Unidas desde el inicio de su mandato en Colombia en 1997, reconoció la existencia de un conflicto armado en Colombia<sup>9</sup>”.

Para la Corte Constitucional: “...La utilidad del concepto de delito político en el marco de la estrategia para alcanzar la paz, se deriva de la fuerza simbólica del reconocimiento moral y político del enemigo alzado en armas, que implica para el Estado que un grupo armado, a pesar de haber cometido en el contexto del conflicto graves conductas criminales, mantiene una dignidad moral que justifica que el gobierno pueda adelantar con ellos una negociación política. Al mismo tiempo, implica para los actores tener una etiqueta y caer en una categoría distinta a la de criminal ordinario, abriendo con ello las puertas a un diálogo que reconoce su doble connotación armada y política<sup>10</sup>”.

Pese a que los autores y ponentes del proyecto han sostenido que el Acto Legislativo no sería aplicable a exintegrantes de las FARC-EP, su terminología es idéntica a la establecida en el Acuerdo de Paz y la Ley 1820. En tal normativa, y en el derecho internacional, hay unas reglas claras respecto al objeto que nos convoca y que puede sintetizarse de la siguiente manera:

- A la finalización de las hostilidades debe otorgarse la amnistía más amplia posible.
- El límite para otorgarla son los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los graves crímenes de guerra.
- La financiación de la rebelión es intrínseca a su desarrollo.
- Las conductas ilícitas dirigidas a financiar la rebelión no pueden haber derivado en enriquecimiento personal.

#### Normatividad aplicable

1. Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra, artículo 6.5. “a la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014, magistrada ponente Martha Victoria SÁCHICA MÉNDEZ.

<sup>10</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> Ibíd.

2. Artículo 93 de la Constitución Política: *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*.
3. Norma 159 del *“Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario”*, del CICR, que establece que: *“Cuando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra o que estén condenadas por ello”*, criterio que también fue recogido en la sentencia de la CIDH, caso El Salvador vs. Masacre de Mozote y otros lugares aledaños y limitando su concesión cuando se trate no solamente de crímenes de guerra sino también crímenes contra la humanidad<sup>11</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente Proyecto de Acto Legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. El proyecto propuesto es presentado como la respuesta a i) la impunidad frente a los delitos cometidos en el conflicto, ii) la delimitación de la violencia política y iii) el cierre del capítulo del conflicto político armado. No obstante, lo cierto es que el proyecto no cumple con ninguno de esos objetivos.

En primer lugar, el proyecto reitera, además de forma poco precisa, una prohibición que ya existe en el ordenamiento jurídico colombiano y que ha sido ratificada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber, que los crímenes internacionales y las violaciones a los derechos humanos, incluido el secuestro, no pueden ser objeto de amnistías ni tratamientos penales equivalentes en virtud del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (C-579 de 2013, C-674 de 2017).

La Corte Constitucional colombiana ha limitado la concesión de amnistías e indultos y prohibido su aplicación no solamente cuando se trata de delitos de carácter internacional sino los que internamente se conocen como delitos de *“ferocidad y barbarie”*, calificativo que se ha utilizado no solamente cuando se trata de crímenes de lesa humanidad

y graves violaciones a los DD. HH. sino también cuando se trata de delitos de terrorismo, secuestro y narcotráfico. Expresión que contiene el proyecto de ley, en el literal a) del párrafo del artículo 22, de los criterios de conexidad, que dice: *“En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ‘ferocidad’, ‘barbarie’ u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiables”*.

Desde el año 1993, la Corte Constitucional, en salvamento de voto, estableció las razones por las cuales los delitos políticos son susceptibles de amnistía e indulto: *“Los delitos políticos son susceptibles de amnistía o indulto precisamente porque en la realización del tipo penal va envuelta una motivación supuestamente altruista, en la que el sujeto activo pretende modificar la sociedad para su mejoramiento. Existe una diferencia básica respecto del móvil del delito ordinario, en la que el actor siempre obra guiado por fines egoístas y muchas veces perversos”*<sup>12</sup>. (Subrayado fuera del texto).

Asimismo, se dijo que: *“en materia de indulto y amnistía, la Corte Constitucional, si bien ha reconocido la libertad configurativa que tiene el legislador para establecer cuáles delitos conexos al político podrán gozar de este beneficio, ha excluido expresamente conductas como el homicidio fuera de combate, el terrorismo, el secuestro y la extorsión utilizando parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y dejando clara la necesidad de respetar los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario”*<sup>13</sup>.

Por otro lado, la Corte Constitucional ya ha precisado de manera reiterada que la posibilidad de establecer herramientas de política criminal para seleccionar y priorizar casos no riñe con el deber internacional del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH pero que, en todo caso, el Estado debe atender a esas obligaciones y al deber de perseguir los crímenes internacionales con el fin de evitar la activación de la competencia complementaria de la Corte Penal Internacional. Es en virtud de lo anterior que en el marco constitucional se ha establecido de manera clara que las conductas que constituyan violaciones a los DD. HH. o al DIH no pueden ser objeto de amnistías o tratamientos penales con consecuencias similares, incluso bajo el reconocimiento de la posibilidad de establecer medidas de justicia distintas a la ordinaria.

En el caso del narcotráfico (entendido en términos del artículo 376 del Código Penal) cuando fue cometido con fines de lucro personal en ningún

<sup>11</sup> Delito político, amnistías e indultos Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, salvamento de voto de la Sentencia C-052 de 1993, magistrados ponentes: Ciro Angarita Barín y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> *Ibíd.*



escenario se ha reconocido que pierde su carácter de delito ordinario y como es apenas evidente, no puede ser reconocido como un delito político.

Colombia firmó y ratificó la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, que establece, en el numeral 10 del artículo 3°, que los delitos allí tipificados no pueden ser considerados como delitos fiscales o como delitos políticos ni como delitos políticamente motivados. Si bien es cierto, que esta Convención no hace parte del bloque de constitucionalidad, no lo es menos, que de su firma y ratificación se desprenden obligaciones internacionales y que, aunque Colombia expresamente planteó reservas y declaraciones interpretativas sobre algunas de las cláusulas de la Convención, no lo hizo sobre el parágrafo 10 del artículo 3°. Sin embargo, es preciso señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-006 de 1992 dispuso que en caso de conflicto entre una obligación internacionalmente vinculante y una disposición de orden interno de carácter constitucional puede resolverse a favor de la norma interna<sup>14</sup>.

La Ley 1820 de 2016 que regula la aplicación de las amnistías en el marco de la transición, establece de manera específica y concreta que:

Parágrafo. En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto los delitos que correspondan a las conductas siguientes:

- a) Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra, **la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad**, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma. En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ferocidad, barbarie u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiables;
- b) Los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, es decir aquellos que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la rebelión durante el conflicto armado **o cuya motivación haya sido obtener beneficio personal, propio o de un tercero**.

Lo establecido en este artículo no obsta para que se consideren delitos conexos con los delitos políticos aquellas conductas que hayan sido calificadas de manera autónoma como delitos comunes, siempre

y cuando estas se hubieran cometido en función del delito político y de la rebelión. (Negrillas propias).

En el mismo sentido, en la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz en el artículo 42 establece los mismos límites de la ley de amnistía respecto a los criterios de conexidad y la Corte Constitucional reiteró la decisión que tomó al revisar la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016.

En Sentencia C-007 de 2018, al realizar una revisión automática a la Ley 1820 de 2016, la Corte Constitucional estudió la naturaleza de los delitos políticos y estableció que tanto estos como sus conexos se enmarcaban dentro de “contextos históricos, políticos y sociales complejos, lo que explica que, una definición más precisa de su alcance haga parte de la potestad general de configuración del derecho, en cabeza del Legislador, siempre que cumpla ‘con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad’; y garantice el cumplimiento del deber estatal de juzgar, investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH”.

Asimismo, enfatizó que la definición de estos delitos tiene una naturaleza dinámica, con márgenes amplios de acción en cabeza de los órganos políticos de manera que se pueda entrar en un escenario de transición y así superar situaciones de conflicto y alteraciones de orden público. Además de validar el reconocimiento del delito político, como lo ha hecho anteriormente, reconoció que es constitucionalmente admisible establecer ciertos límites, fijados en el artículo 23, para determinar la conexidad de los delitos políticos con el fin de armonizar dicho reconocimiento con las obligaciones del Estado.

Lo anterior evidencia que en el marco normativo colombiano se reconoce de manera expresa que el secuestro (en cualquier modalidad en tanto constituye una privación de la libertad) y el narcotráfico con fines de lucro personal no pueden ser objeto de amnistía, indulto o tratamiento equivalente en tanto no se consideran conexos con el delito político.

En segundo lugar, lejos de delimitar el alcance del delito político, lo que hace el Acto Legislativo propuesto es condicionar la conexidad respecto de dos conductas particulares; en tal sentido, la aprobación de dicha medida implicaría desconocer todo el avance legislativo que se ha dado en el sentido de acotar el alcance del delito político, sobre todo frente a un escenario de fin del conflicto. Así, por ejemplo, a diferencia de la flexibilidad del proyecto propuesto que solo cobija dos tipos de conducta, en el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, en los numerales 40 y 41 del Capítulo sobre Derechos de las víctimas se reconoció que:

40. No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra –esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática–, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones

<sup>14</sup> Delito político, amnistías e indultos Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.

En la ley de amnistía se determinarán las conductas tipificadas en la legislación nacional que no serán amnistiables, siempre que se correspondan con los enunciados anteriores.

Las normas precisarán el ámbito y alcance de estas conductas en concordancia con lo previsto en el Estatuto de Roma, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario.

41. Tampoco son amnistiables o indultables en el SIVJNR, los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, conforme a lo determinado en la ley de amnistía.

#### **Delito político conexo**

Según el ICTJ existen tres criterios para determinar si un delito es conexo al político: la finalidad (altruista y de mejora colectiva); conexidad (tiene que ser una derivación directa y necesaria del delito principal) y la proporcionalidad (no puede ser considerado como político si su impacto es desproporcionado o atroz)<sup>15</sup>.

Para la Corte Constitucional no existen restricciones para el constituyente derivado al momento de determinar qué conductas son conexas al delito político: *“No existe un contenido definitorio/axial/esencial del cual pueda deducirse una restricción de la libertad del constituyente derivado al momento de determinar qué conductas tienen conexidad con el delito político para los precisos efectos de facilitar la reincorporación a la comunidad política de quienes, como resultado de un proceso de paz, sean seleccionados y condenados”*<sup>16</sup>.

Por el contrario, el desconocimiento de la conexidad de ciertas conductas con el delito político puede significar un debilitamiento de nuestro derecho penal sustentado en la culpa, que claramente distingue en su tratamiento entre las motivaciones altruistas y las egoístas. Así lo ha resaltado Iván Orozco cuando ha dicho:

*“La institución del Delito Político le ha prestado invaluable servicios al Derecho Penal, a la paz y a la política en general, en el proceso conflictivo y doloroso de construcción de nuestra sociedad y nuestro Estado.*

*El cuasi asesinato del delito político mediante la supresión de la conexidad, además de ser inconstitucional, significaría el debilitamiento si no*

*la muerte de nuestro derecho penal de culpa fundado en la distinción entre motivaciones altruistas y egoístas; el debilitamiento de las posibilidades de humanización de la guerra; el de las de acceder a una paz negociada; e inclusive el del pluralismo ideológico en el mundo de la competencia política”*<sup>17</sup>.

Así, pese a lo afirmado por los autores y los ponentes, la prohibición de amnistiar no solo el secuestro sino otras violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH y delitos comunes, como el narcotráfico con fines de lucro personal ya existen, e incluso se reconoce en términos más precisos que el proyecto propuesto.

Esto se evidencia también teniendo en cuenta lo señalado anteriormente ya que el proyecto propuesto desconoce que a partir de la Constitución de 1991 ha habido avances significativos en el sentido de darle un contenido más claro a los criterios de conexidad para determinar qué conductas pueden ser consideradas como delitos políticos o relacionadas con estos y qué definitivamente debería excluirse.

Al final, la aprobación del proyecto propuesto alejaría a Colombia de lograr ponerle cierre al reconocimiento de la legitimidad de la violencia cuando se ejerce con motivaciones políticas y esto conecta con el último punto. En tercer lugar, el proyecto de acto legislativo en lugar de avanzar hacia el reconocimiento del fin de la violencia política como resultado de la terminación del conflicto político, sigue abriendo puertas para reciclar violencias y para retroceder en avances jurídicos y políticos significativos.

Se debe conducir al cierre del conflicto por medio del canal reconocido en la Constitución del 91 que permita avanzar en los diálogos con la guerrilla del ELN, pero que simultáneamente y como un compromiso con la no repetición, se dirija a rechazar cualquier forma de violencia, incluso si se argumenta que está amparada bajo fines políticos. El compromiso de dejar las armas y de ampliar la inclusión y fortalecer la democracia debe llevar a acciones contundentes mediante las cuales se rechace lo ocurrido en el pasado y, en consecuencia, se tomen acciones para reconducir el camino, donde las medidas legales están incluidas.

En este escenario donde el proyecto propuesto no ofrece una solución clara a ninguna de las preocupaciones planteadas (no resuelve un vacío normativo, ni una situación fáctica concreta), surge la duda de cuál sería su aplicación particular en caso de aprobarse. Se asume que hay tres posibles escenarios de aplicación de la medida propuesta, los tres resultan inconvenientes e indeseables.

Al entender que esta será una medida que aplica exclusivamente para el ELN es claro que lejos de querer avanzar en retomar algún mecanismo para ponerle fin al conflicto con ese grupo armado, el

<sup>15</sup> Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014, magistrada ponente Martha Victoria Sánchez Méndez.

<sup>17</sup> Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-590495>

mensaje que se envía es que se busca el sometimiento, más que la solución negociada, pues se establecerían medidas poco claras a diferencia de lo sucedido en el caso de la negociación con las FARC. Un elemento fundamental fue buscar los mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de sus miembros, justamente bajo el entendido de que se necesitaba un equilibrio que permitiera avanzar en la negociación y al tiempo, establecer medidas para la rendición de cuentas. Entonces, esta medida es poco conducente al fin del conflicto con el ELN por la vía negociada, a costa del aumento de las víctimas que deja el conflicto armado. Además, si el mensaje es de mano dura a propósito del levantamiento de la Mesa de Conversaciones, esta medida no sería aplicable de no existir un proceso de conversaciones, por tanto, sería inocua.

Por otro lado, en el escenario en que la medida propuesta tenga como objetivo aplicar a las Bandas Criminales, esto sería desafortunado a todas luces pues i) le estaría reconociendo un estatus político a grupos de criminalidad organizada; y ii) reconocería que los grupos armados residuales no pierden su estatus de combatientes políticos incluso ante el incumplimiento de lo acordado. En este escenario la lucha contra la criminalidad organizada sería aún más difícil pues implicaría que, además de las medidas judiciales y militares que se deberían implementar para combatirlos, existiría la posibilidad de abrir una mesa de negociaciones, pues se reconocerían como delincuentes políticos. Esta situación llevaría también a concluir que el fin último de los procesos de diálogo con grupos armados no es terminar de manera definitiva con el conflicto político, sino sencillamente ser un paliativo para un tipo de violencia, pues siempre existiría la posibilidad de seguir haciendo uso de la violencia por la vía armada y seguir contando con estatus político.

Considerada la falta de claridad en los objetivos planteados por el proyecto y lo contradictoria que sería su aplicación en los escenarios posibles, tenemos que además de ser un proyecto inconveniente, sería inocuo. El proyecto No cumple con ninguno de los fines planteados, tampoco con las promesas de campaña del actual Gobierno, que en todo caso recogen la visión de un sector de la sociedad; por el contrario, sí podría ser una medida regresiva de cara al fin del conflicto y que mandaría un mensaje perverso tanto a las FARC que empeñaron su palabra en consolidar el tránsito a la legalidad, como para el ELN en el sentido de avanzar en el capítulo pendiente del cierre definitivo del conflicto político armado en Colombia.


## IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, proponemos de manera respetuosa a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar ARCHIVO** en primer debate de segunda vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 72 de 2018 Cámara, “por**

**medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política”.**

Cordialmente,

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
Angela Maria Robledo  
Representante a la Cámara  
Colombia Humana

Luis Alberto Albán  
Representante a la Cámara  
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del  
Común

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de pensión y se dictan otras disposiciones.*

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara fue radicado el día 22 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante a la Cámara José Daniel López, como coautores los honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Juanita María Goebertus Estrada, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Eloy Chichi Quintero Romero, Irma Luz Herrera Rodríguez y el honorable Senador Rodrigo Lara, posteriormente el 11 de noviembre de 2018 se radicó ponencia positiva a cargo de los honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa como Coordinador Ponente y ponentes las honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez Leal y María Cristina Soto de Gómez. El presente proyecto de ley fue debatido y aprobado en la Sesión del 21 de noviembre de 2018 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes. En la sesión del 26 de marzo de 2019 se dio lectura para conocimiento de la Comisión Séptima, de la nota aclaratoria respecto a un error de transcripción que se presentó en la lectura de la proposición de ponencia en sesión del día 21 de noviembre de 2018.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como fin los siguientes propósitos:

- i. Impulsar el empleo para adultos mayores que no gozan de pensión, a través de la creación de beneficios parafiscales para aquellas empresas que los contraten;

- ii. Ampliar los deberes del Estado con el adulto mayor y reglamentar los tipos de trabajo que pueden realizar los adultos mayores.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

#### Antecedentes

El presente proyecto de ley promueve la dignificación de las condiciones de vida del adulto mayor en Colombia, a través del fomento del empleo para personas que alcanzaron o sobrepasaron su edad de pensión y no gozan de la misma. Lo anterior en pos de una autonomía económica de los adultos mayores colombianos, que facilite su tránsito hacia un envejecimiento digno.

#### A. DIGNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA

Los adultos mayores cuentan con protección especial por parte del Estado. De conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política, el Estado, la sociedad, la familia y los individuos mismos, son corresponsables de integrar al adulto mayor a una vida activa y comunitaria.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha declarado a los adultos mayores como sujeto de especial protección constitucional. Esto implica que sus derechos fundamentales también son amparados por el artículo 13 de la Constitución Política. Su condición diferencial se fundamenta en sus condiciones físicas, económicas o sociológicas específicas. En los principios expuestos en la Ley 1251 de 2008, se dignifica la vejez activa como una alternativa de vida en Colombia.

Para lograr materializar los principios de independencia y autorrealización de los que habla esta ley, la presente norma busca enfocarse en complementar la Ley 1551 de 2008 “*por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*” y, con esto, la Política Nacional de Envejecimiento, para incluir en ella principios que promuevan el acceso a trabajo decente y formal, que conlleve a la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor.

#### B. ENFOQUE ACTUAL DE LA PROTECCIÓN AL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA

En virtud del artículo 46 de la Constitución Política, las Leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017 y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez de 2007, el enfoque de la protección de los derechos del adulto mayor se basa en garantizar el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y en mejorar las condiciones de vida a través de los auxilios económicos de los que trata, entre otras, la Ley 1850 de 2017.

El DANE estima que para 2016, Colombia contaba con 5.973.675 personas mayores de 60 años. Según el Ministerio del Trabajo, para el mismo año, el programa Colombia Mayor alcanzó un cubrimiento de 1,49 millones de personas en 1.101 municipios

y 5 corregimientos. Para el 2018, este programa estima como potenciales usuarios a 2'400.000 personas que cumplen los requisitos en todo el país. De esta manera, los esfuerzos institucionales han logrado la protección de una buena parte de esta población, en especial aquella con mayores rasgos de vulnerabilidad socioeconómica.

En términos de acceso al derecho a la salud, según el Ministerio de Salud y Protección Social, el cubrimiento del SGSSS para esta población es de 97,8%. La mayoría de este cubrimiento se hace a través de los cobros por solidaridad (Sisbén) e incluye a las personas que se encuentren en protección en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor o son usuarios de los Centros Diurnos, que también hacen parte del sistema de la Política Nacional de Envejecimiento. Adicionalmente, las personas de hasta 65 años actualmente cuentan con el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), para poder acceder a una pensión.

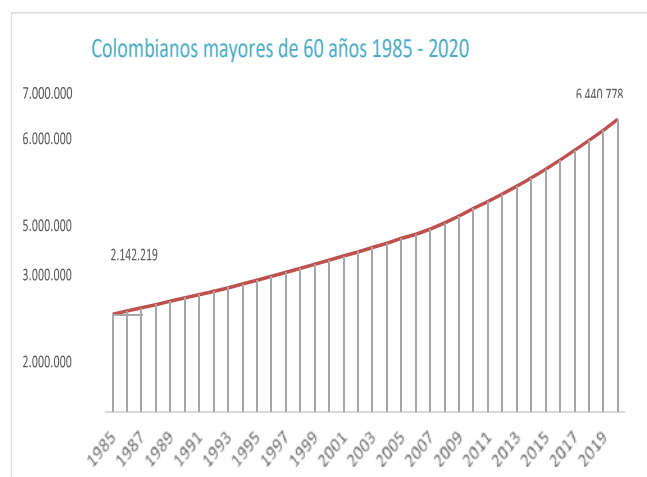
En este orden de ideas, los esfuerzos y recursos institucionales para los adultos mayores actualmente están dirigidos a la protección y garantía de derechos relacionados con la salud y subsidios para subsistencia. Por ello es importante crear una ley que promueva estilos de vida autosostenible económicamente, no solamente para los sectores más vulnerables de la población, sino también para segmentos de clase media, que puedan verse altamente beneficiados por la norma propuesta.

#### C. CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA

A continuación se caracteriza la situación del adulto mayor en Colombia, a partir de las variables de acceso a pensión, situación económica, salud mental y violencia.

##### 1. Situación poblacional

Colombia es un país cuya población de adultos mayores ha crecido en los últimos años. Según el DANE, para el 2018 se estima que Colombia cuenta con 6.440.778 personas mayores de 60 años. De estas, 3.547.404 son mujeres, mientras que 2.893.374 son hombres.

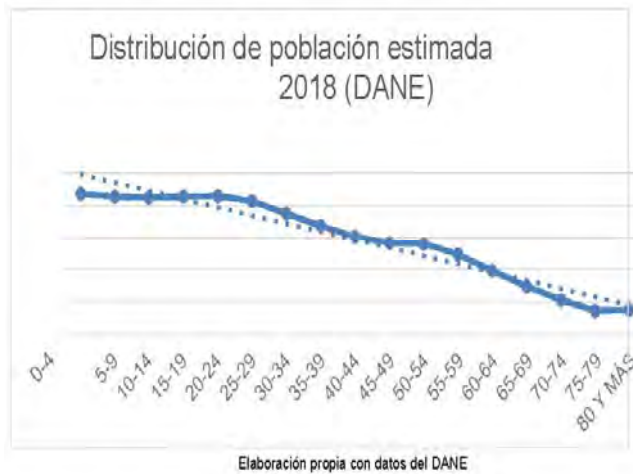


Elaboración propia con datos del DANE.

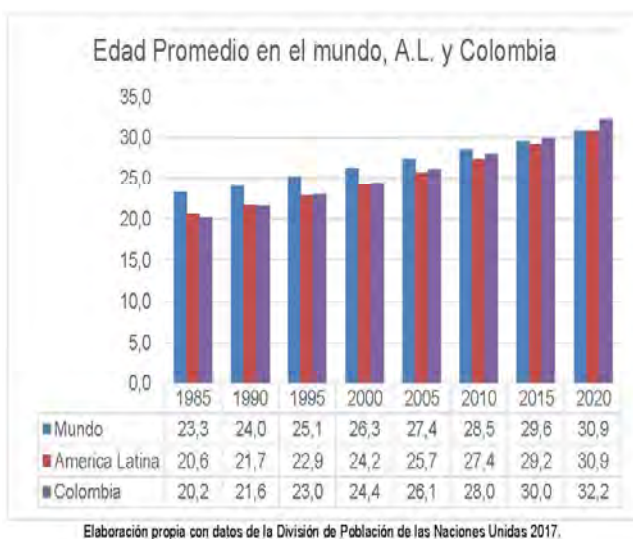
Esta dinámica también se evidencia en las ciudades del orden nacional:



Este cambio no significa un aumento en la población. También se ve reflejado en el índice de envejecimiento del Observatorio Demográfico de la CEPAL, donde se calcula que en Colombia hay 34.5 personas de más de 60 años por cada 100 habitantes menores de 15 años.



La transformación demográfica está relacionada con una baja en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida en el país. En términos globales, esto implica que Colombia viene alcanzando los promedios en expectativa de vida en el mundo. Según la División de Población de Naciones Unidas, Colombia tenía una edad promedio de 20.2 años para 1985, con una diferencia negativa de -3.1. Esta organización estima que para el 2020 este promedio va a estar en 32.2 años, poniendo una diferencia positiva de 1.3.

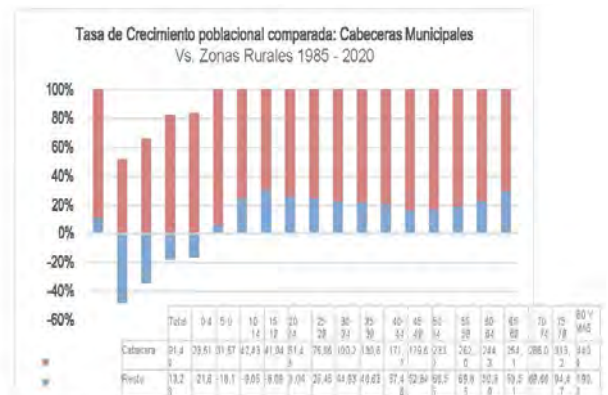


La tasa de crecimiento poblacional permite ver con mayor claridad la manera en la que se ha venido aumentando la proporción de adultos mayores en el país.

Rango de edades	Tasa de Crecimiento poblacional 1985-2020
0-4	6,15
5-9	14,00
10-14	24,38
15-19	25,26
20-24	36,52
25-29	61,10
30-34	84,98
35-39	107,27
40-44	137,18
45-49	139,27
50-54	177,21
55-59	195,30
60-64	172,96
65-69	177,61
70-74	202,08
75-79	230,83
80 Y MAS	355,69

Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $\frac{(x - y)}{y} \cdot 100$  donde x es la población estimada para el 2020, mientras que y es la población estimada para 1985.

Esta tasa de crecimiento poblacional también marca una diferencia en términos de las dinámicas poblacionales del país. Según las cifras del DANE, la tasa de crecimiento entre 1985 y el 2020 es muy diferente en las cabeceras municipales con respecto al resto de las zonas rurales.



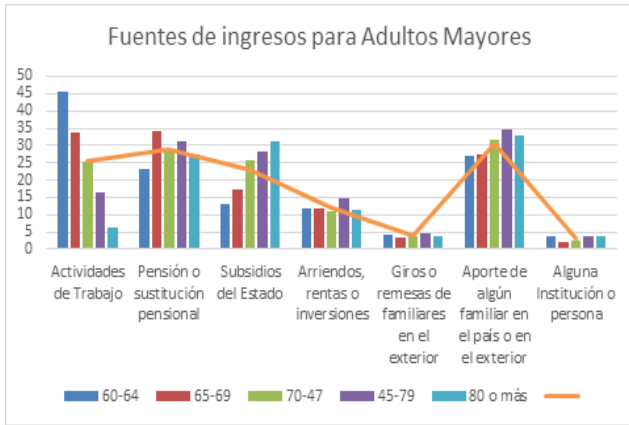
Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $\frac{(x - y)}{y} \cdot 100$  donde x es la población estimada para el 2020, mientras que y es la población estimada para 1985.

Debido a estos cambios, las políticas públicas sobre el adulto mayor deben ajustarse en el cubrimiento nominal de los beneficiarios y a diferencias de lugar de residencia. El aumento en la edad promedio y expectativa de vida de los colombianos implica que las personas que llegan a la vejez tienen nuevas dinámicas. Adicionalmente, las personas mayores de 70 años tienden a vivir en las cabeceras municipales y zonas urbanas.

**2. Escaso acceso a pensión**

Colombia es uno de los países con menor cubrimiento a personas en edad de pensión. Para el 2016, Colombia tuvo un 23% de cubrimiento nacional de pensión, que representó el 3,5% del PIB. Pero además, existe una disparidad en términos del cubrimiento en las zonas urbanas y rurales. Según la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social - SABE, el 11.7% de las personas en zona rural y 33.2% en la zona urbana tienen pensión.

El acceso bajo a pensión no sólo afecta a los adultos mayores, sino a las personas que dependen de ellos, que pueden ser familiares más jóvenes u otros adultos mayores.



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016.

La dependencia económica de los adultos mayores también se puede evidenciar a través de la alta participación en las fuentes de ingreso registradas por la encuesta SABE. En este sentido, a mayor edad tiene una persona, más dependencia hacia subsidios del Estado y menos acceso a ingresos por actividades laborales. Los adultos mayores dependen de actividades de trabajo, subsidios y aportes de familiares.

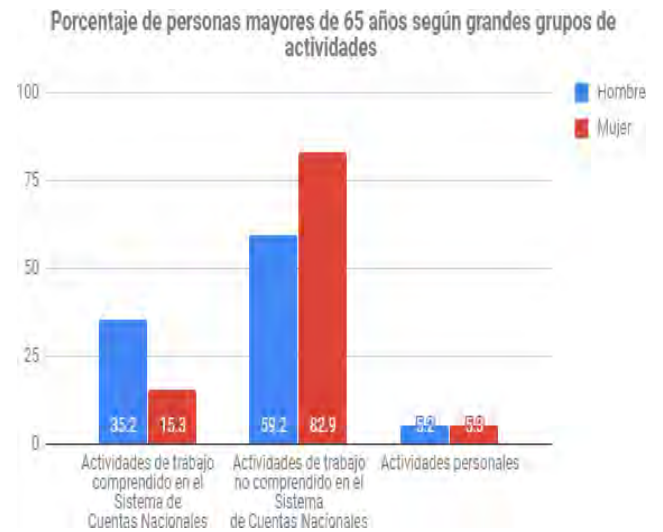
### 3. Situación de vulnerabilidad económica de los adultos mayores

Según la encuesta SABE, el 11.8% de los adultos mayores vive en condiciones de hacinamiento no mitigado; o sea, habitan 5 o más personas por dormitorio (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social. Vejez y Calidad de Vida en Colombia). Lo anterior se explica debido a que el 54.9% de las personas adultas mayores recibe menos de un salario mínimo vigente legal en Colombia.

Adicionalmente, el tipo de trabajos que realizan no se compadecen con las condiciones específicas que los hacen sujeto de especial protección constitucional. En la misma encuesta del Ministerio de Salud, se encontró que la mayoría de adultos mayores trabajan como independientes y en las zonas rurales realizan labores propias de personas en condiciones físicas muy dispares a las de personas de más de 60 años. “58% de la población adulta mayor trabaja por cuenta propia, 11.7% como jornalero o peón y 9.7% trabaja como empleado en empresa particular” (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016; página 101).

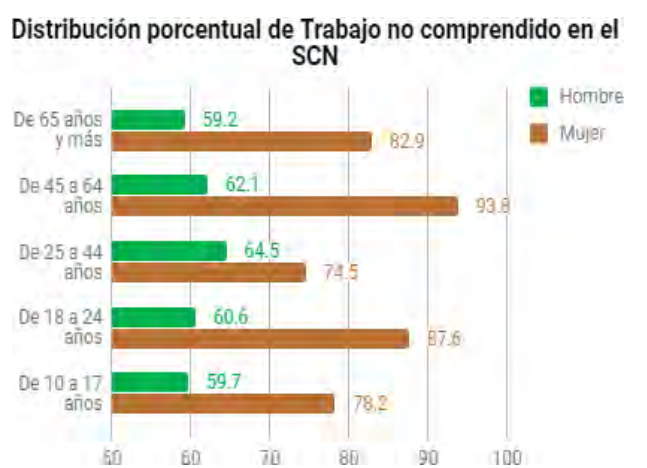
Las barreras de género para el acceso al trabajo también se ven reflejadas en los adultos mayores. Según esta misma encuesta, 42.6% de los hombres y 20.2% de las mujeres realizan actividades de trabajo. Así mismo, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE revela que los hombres y las mujeres mayores de 65 años se encuentran especialmente en actividades de trabajo no comprendido en el Sistema de Cuentas Nacionales: 59.2% y 82.9%, respectivamente. Esto evidencia que gran parte de los adultos mayores que trabajan

lo hacen en la economía informal. La OIT ya había advertido sobre esto en 2010. Específicamente, señalando que los adultos mayores vinculados a la economía informal están en situación de vulnerabilidad laboral, pues hay pocos trabajos, sus ingresos son inestables y tienen mayor probabilidad de ser separados del puesto conforme los cambios del ciclo económico (OIT, 2010).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE, período 2016-2017.

Igualmente, la informalidad laboral aumenta conforme avanza el ciclo vital de la población en tránsito a la vejez. El informe “Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe” muestra que: “Esta tendencia es una señal de alerta, dado que la mayor propensión de un adulto mayor de entrar como informal a la estructura ocupacional, aumenta la propensión a estar desprotegido contra riesgos que crecen exponencialmente con la edad, como la salud” (OIT, 2010).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE, período 2016-2017.

Los adultos mayores están en una situación evidente de vulnerabilidad económica. En su mayoría, al no disponer de ingresos propios y permanecer en trabajos no remunerados o mal pagos, o al margen de opciones de generación de ingresos, carecen de autonomía económica. Conforme a esto, es necesario propiciar una

inclusión al mercado laboral formal a quienes así lo quieran, para así contribuir en la integración de fuerzas para mejorar su calidad de vida y dignificar su envejecimiento.

#### 4. Adultos mayores y salud mental

Adicionalmente, los adultos mayores son afectados de forma acentuada por trastornos neuropsiquiátricos y mentales. Según la Organización Mundial de la Salud: “Más de un 20% de las personas que pasan de los 60 años de edad sufren algún trastorno mental o neural (sin contar los que se manifiestan por cefalea) y el 6,6% de la discapacidad en ese grupo etario se atribuye a trastornos mentales y del sistema nervioso. Estos trastornos representan en la población anciana un 17,4% de los años vividos con discapacidad. La demencia y la depresión son los trastornos neuropsiquiátricos más comunes en ese grupo de edad”.

Aún hay mucho por mejorar en lo que corresponde a las tasas de suicidio de los adultos mayores. En el 2015, Medicina Legal advirtió: “Las tasas según el sexo evidencian que para los hombres de 80 y más años existe mayor riesgo de suicidio; la tasa de suicidio para esta edad y sexo es 258,8% superior a la tasa de la población en general, y 171,7% más elevada que la tasa entre el grupo de los hombres. En las mujeres, el envejecimiento no tiene un efecto mayor sobre las tasas de suicidio.” (2015; página 423; negrita fuera de texto).

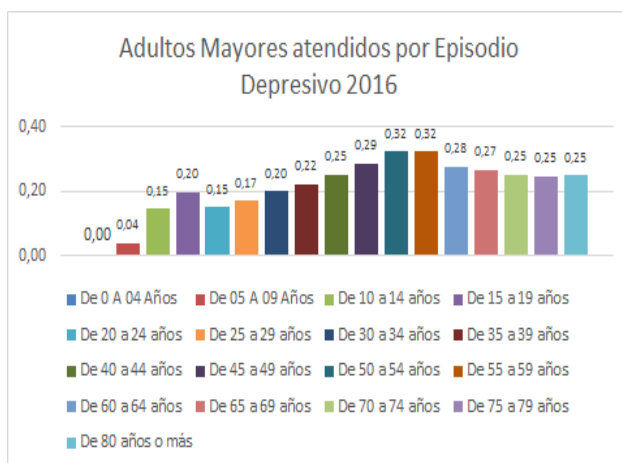
Para el 2017, los adultos mayores aportaron un 14% de los suicidios del país. Para esta entidad, la tasa de suicidio por cien mil habitantes para personas mayores de 80 años en el 2017 fue la más alta, con un 17.45, seguida de un 16.55 para personas entre los 75 y 79 años.

Además, al revisar este fenómeno en el tiempo, es posible evidenciar un aumento del número de suicidios en adultos mayores. Los casos reportados entre enero - mayo en 2018 (155) representan un incremento del 87% de los casos reportados en el mismo periodo del 2014 (83).



Elaboración propia realizada con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

Adicionalmente, el Observatorio Nacional de Salud muestra que para el año 2016 el porcentaje de personas atendidas por episodios depresivos se concentra en la población de 50 a 59 años. A partir de esa edad, durante el tránsito a la vejez y el envejecimiento se mantiene un promedio de personas atendidas (0,26) más alto que el promedio de personas atendidas durante el rango de edad de 0 a 49 años (0,21). Situación que evidencian la existencia de una mayor probabilidad de riesgo de desarrollar depresión después de los 60 años.



Elaboración propia realizada con datos del Observatorio de Salud Mental SISPRO, 2016.

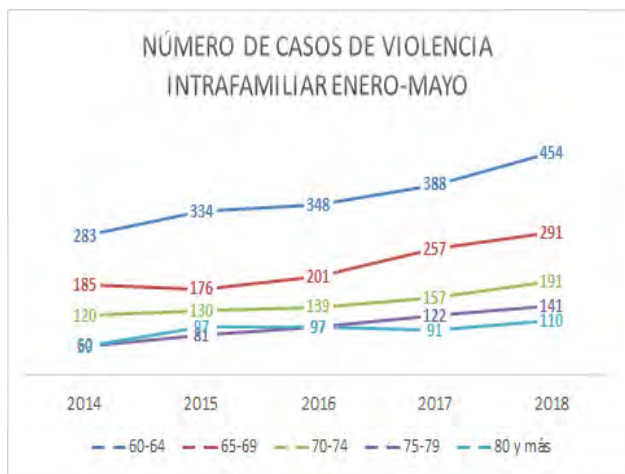
El informe de la Organización Mundial de la Salud “Determinantes Sociales de la Salud Mental”, publicado en 2014, manifestó que las frecuencias más altas de trastornos mentales como depresión y ansiedad se asocian, entre otras cosas, con el desempleo y el aislamiento social. Adicionalmente, señala que “Las intervenciones que prolongan y/o mejoran las actividades sociales de las personas mayores, la satisfacción con la vida y la calidad de vida pueden reducir significativamente los síntomas depresivos y proteger contra los factores de riesgo, como el aislamiento social” (Organización Mundial de la Salud, 2014; traducción propia).

Por lo cual, la apertura de nuevos panoramas laborales para el adulto mayor puede lograr la prevención de enfermedades mentales y dignificar así su proceso de vejez y envejecimiento.

#### 5. Maltrato y abuso por parte de entorno cercano

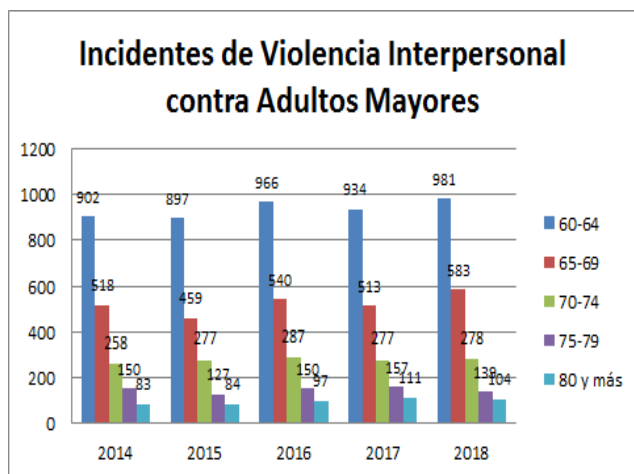
Adicional a las enfermedades mentales, los adultos mayores también se ven afectados por el maltrato. Según Medicina Legal, para el 2017 en “el caso de las lesiones no fatales, fue la violencia contra el adulto mayor la que evidenció un ascenso mayor con un 17,60%”. Esta entidad estima que la violencia contra el adulto mayor tiene una tasa media poblacional en los hombres de 35,54 casos por cada 100.000 habitantes y para las mujeres de 32,34. Hay una correlación entre la dependencia económica del adulto mayor y la violencia, en tanto la mayoría de agresiones provenían de hijos por disputas por dinero con familiares (pp. 201).

En relación a lo anterior, los casos reportados de violencia intrafamiliar entre enero-mayo en 2018 (1187) representan un incremento del 68% de los casos reportados en el mismo periodo del 2014 (707).



Elaboración propia con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

Con tendencia similar, la violencia interpersonal (fenómeno de agresión intencional que resulta en una lesión o daño al cuerpo o a la salud de la víctima y es ejecutado por una persona que no es un familiar en grado consanguíneo o de afinidad del agredido) ha disminuido conforme avanza la edad, pero ha aumentado levemente a través del tiempo.



Elaboración propia con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

El anterior panorama muestra la necesidad de diseñar estrategias para lograr materializar los principios de autosuficiencia y autonomía a través de la promoción del trabajo para el adulto mayor. Esto enmarcado en la realidad del país, en donde la mayoría de adultos mayores no puede acceder a una pensión, lo que genera situaciones sociales de violencia y dependencia. Y a su vez, esto va de la mano con la marcada desproporción de afectación por enfermedades mentales en este grupo etario.

#### D. CASOS EXITOSOS INTERNACIONALES

La política para la contratación del adulto mayor en Japón gira alrededor de los Centros

de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos. Estos centros empezaron a funcionar en 1974 con el propósito de buscar alternativas para los adultos mayores que querían involucrarse en la comunidad. Actualmente funcionan en más de 1.600 municipalidades. Demográficamente la población de este país es diferente, con un estimado para el 2016 de 126.702.133 personas, de las cuales el 27.28% son mayores de 65 años (de las cuales 15.080.738 son hombres y 19.488.235 mujeres).

Uno de los aspectos notorios de esta política pública tiene que ver con la forma en la que integran las experiencias y el interés que tienen algunos adultos mayores en el trabajo. A través de estos centros comunitarios, los adultos mayores desempeñan actividades de acuerdo a las categorías laborales sobre las que pueden trabajar:

Categoría Laboral	Ejemplos
Trabajo General	Limpieza de parques, jardinería, trabajo como conserjes en edificio, control de calidad de productos, promoción de publicidad ocasional
Administración de espacios comunitarios	Administración de parqueadero, control de bicicletas, administración de colegios, centros comunitarios y edificios.
Conocimiento Especializado.	Bibliotecarios, traducción, edición, conducción, operación de computadoras, dictar clases en escuelas de preparación para exámenes ( <i>Cram Schools</i> )
Habilidades Técnicas	Poda de plantas, pintura, trabajo en carpintería, arreglo de aires acondicionados, arreglo con papel de puertas corredizas en papel ( <i>fusuma</i> y <i>shoji</i> )
Trabajo de Oficina	Trabajo de oficina, recepción, llenado de encuestas, escritura de direcciones en sobres manual, copiado de documentos usando pinceles.
Servicio al cliente / trabajo puerta a puerta	Distribución de panfletos, colección de pagos, servicio de domicilios, ventas por teléfono y en persona, lectura de lectores de servicios públicos (agua y gas)
Servicio	Control de tráfico, asistencia doméstica, distribución de periódicos y notificaciones de la ciudad, etc.

Traducción propia, tomado de: [http://longevity.ilcJapan.org/f\\_issues/0702.html](http://longevity.ilcJapan.org/f_issues/0702.html)

Los Centros de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos consiguen recursos subcontratando servicios específicos con el Estado. De ahí la importancia de tener definidas actividades que los adultos mayores pueden realizar. Esto les da flexibilidad y movilidad en la escala municipal, respondiendo a la potencial demanda de las comunidades locales. El potencial de trabajar medio tiempo en actividades ocasionales, actividades cívicas y realizando trabajos que requieren confianza sólo se puede dar en la medida en que estas personas tienen un reconocimiento social de sus redes de apoyo.



En el mundo, los adultos mayores no siempre trabajan por necesidad económica. Por ejemplo, Argentina cuenta con un cubrimiento de pensión más alto que Colombia (95% en el 2012) y los adultos mayores suelen trabajar para reivindicar su independencia. Según una investigación realizada, los adultos mayores que se unen a la fuerza de trabajo quieren contribuir a la sociedad y no quieren sentir que son una carga para quienes pagan impuestos (Holmerova et al. 2012, p. 83). En este sentido, la presente ley reivindica la independencia de los adultos mayores activos que quieren contribuir a la sociedad.

El éxito de la política de Japón está en desarrollar en los adultos mayores las capacidades técnicas que requieren los tipos de contrato que realizan estos

centros. Sin embargo, no es la única forma en la que se pueden promover competencias útiles en este grupo etario. La Ciudad de Cuenca, en Ecuador, es pionera en incorporar a los adultos mayores en la educación formal. El Programa Académico Universidad del Adulto Mayor inició en 2012 con 120 adultos mayores. Actualmente, tiene programas en las áreas de Calidad de Vida y Envejecimiento Exitoso, Comunicación Electrónica, Microemprendimiento y Terapias Alternativas que son reconocidos como títulos de educación continuada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación, se proponen las siguientes modificaciones al articulado propuesto en el proyecto de ley:

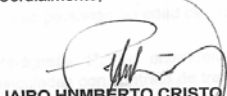
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones”.</i>                      El Congreso de Colombia                      DECRETA:  <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión.</p>	
<p><b>Artículo 2°. Población beneficiaria.</b> Serán parte de la población beneficiaria con los incentivos de la presente ley:                      1. Las personas que no hayan adquirido el derecho a la pensión de vejez siempre y cuando cumplan el requisito de edad exigido por la ley.                      2. Las personas en edad de prepensión.                      Parágrafo 1°. Se entenderá por persona en edad de prepensión aquellas vinculadas con contrato de trabajo a las que le falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas de cotización, para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez.</p>	
<p><b>Artículo 3°. Beneficios para empleadores.</b> Las empresas que certifiquen la vinculación de personas mayores de cincuenta y siete (57) años en el caso de las mujeres y sesenta y dos (62) en el caso de los hombres y que no gocen de pensión, serán exentas del pago del 100% de los parafiscales (Caja de Compensación, ICBF y SENA) que deban pagarse por concepto de los beneficiarios de la presente ley.  <b>Parágrafo 1°.</b> Para el cumplimiento de las condiciones de este artículo, la empresa podrá dedicar a los beneficiarios a actividades de medio tiempo, enmarcadas en las tareas y funciones derivadas del artículo 5° de la presente ley.  <b>Parágrafo 2°.</b> Las empresas que certifiquen la vinculación de adultos mayores que alcanzaron o sobrepasaron la edad de pensión de vejez, pero que no cumplen el número de semanas reglamentarias, serán beneficiarias de rebajas en el impuesto de renta. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007:  <b>Parágrafo 4°. Criterio de desempate.</b> En los procesos de contratación, en caso de empate en la puntuación de dos o más proponentes, se preferirá a aquel que demuestre la vinculación del mayor porcentaje de adultos mayores, en cumplimiento con lo establecido en la ley que impulsa el trabajo para adultos mayores.</p>	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>Artículo 5°. Reglamentación y verificación.</b> El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: i) estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; ii) tipos de actividades y oficios que pueden asignársele a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; iii) derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; iv) procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.</p>	<p><b>Artículo 5°. Reglamentación y verificación.</b> El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: <b>1)</b> estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; <b>2)</b> tipos de actividades y oficios que pueden asignársele a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; <b>3)</b> derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; <b>4)</b> procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese el literal w al artículo 6, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008:</p> <p>“Artículo 6°. <i>Deberes.</i> El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación, deberán para con los adultos mayores:</p> <p>w) Realizar acciones, programas y proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del adulto mayor con empleos formales, acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes”.</p>	
<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 28. <i>Funciones.</i> Serán funciones del Consejo: (...) 15. Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna. 16. Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país, desagregando por actividades y oficio desempeñados”.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese el Capítulo VIII. “FUERO REFORZADO PARA PREPENSIONADO” al Título VIII del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p>CAPÍTULO VIII. FUERO REFORZADO PARA PREPENSIONADO</p> <p>Artículo 258A. Para poder despedir a un trabajador en situación de prepensión, el empleador necesita autorización del Inspector del Trabajo o del Alcalde Municipal, en los lugares en donde no existiere aquel funcionario.</p> <p>El permiso de que trata este artículo sólo puede concederse con el fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 de esta ley. Antes de resolver la petición, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su providencia tiene carácter provisional y debe ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.</p>	
<p><b>Artículo 9°.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

**V. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, con el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Representante a la Cámara.  
 Coordinador Ponente.

  
**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara.  
 Ponente.

  
**MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara.  
 Ponente.

**TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO  
PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 111 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión.

**Artículo 2°.** *Población beneficiaria.* Serán parte de la población beneficiaria con los incentivos de la presente ley:

3. Las personas que no hayan adquirido el derecho a la pensión de vejez siempre y cuando cumplan el requisito de edad exigido por la ley.
4. Las personas en edad de prepensión.

**Parágrafo 1°.** Se entenderá por persona en edad de prepensión aquellas vinculadas con contrato de trabajo a las que le falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas de cotización, para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez.

**Artículo 3°.** *Beneficios para empleadores.* Las empresas que certifiquen la vinculación de personas mayores de cincuenta y siete (57) años en el caso de las mujeres y sesenta y dos (62) en el caso de los hombres y que no gocen de pensión, serán exentas del pago del 100% de los parafiscales (Caja de Compensación, ICBF y SENA) que deban pagarse por concepto de los beneficiarios de la presente ley.

**Parágrafo 1°.** Para el cumplimiento de las condiciones de este artículo, la empresa podrá dedicar a los beneficiarios a actividades de medio tiempo, enmarcadas en las tareas y funciones derivadas del artículo 5° de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** Las empresas que certifiquen la vinculación de adultos mayores que alcanzaron o sobrepasaron la edad de pensión de vejez, pero que no cumplen el número de semanas reglamentarias, serán beneficiarias de rebajas en el impuesto de renta. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

**Artículo 4°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007:

**Parágrafo 4°.** *Criterio de desempate.* En los procesos de contratación, en caso de empate en la puntuación de dos o más proponentes, se preferirá a aquel que demuestre la vinculación del mayor porcentaje de adultos mayores, en cumplimiento con lo establecido en la ley que impulsa el trabajo para adultos mayores.

**Artículo 5°.** *Reglamentación y verificación.*

El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: i) estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; ii) tipos de actividades y oficios que pueden asignarse a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; iii) derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; iv) procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.

**Parágrafo 1°.** Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.

**Artículo 6°.** Adiciónese el literal w al artículo 6, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008:

“Artículo 6°. *Deberes.* El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación, deberán para con los adultos mayores:

- w) Realizar acciones, programas y proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del adulto mayor con empleos formales, acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes”.

**Artículo 7°.** Adiciónese los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 28. *Funciones.* Serán funciones del Consejo: (...)

17. Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna.
18. Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país, desagregando por actividades y oficio desempeñados”.

**Artículo 8°.** Adiciónese el Capítulo VIII. “FUERO REFORZADO PARA PREPENSIONADO” al Título VIII del Código Sustantivo del Trabajo.

CAPÍTULO VIII

FUERO REFORZADO PARA PREPENSIONADO

**Artículo 258A.** Para poder despedir a un trabajador en situación de prepensión, el empleador necesita autorización del Inspector del trabajo o del Alcalde Municipal, en los lugares en donde no existiere aquel funcionario.

El permiso de que trata este artículo sólo puede concederse con el fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por

terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 de esta ley. Antes de resolver la petición, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su providencia tiene carácter provisional y debe ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,



**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Representante a la Cámara.  
Coordinador Ponente.



**MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
Representante a la Cámara.  
Ponente.



**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
Representante a la Cámara.  
Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 192 - Lunes, 1° de abril de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
INFORMES SUBCOMISIÓN

Informe subcomisión, pliego de modificaciones, texto definitivo y texto propuesto al Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 274 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.....	13
Informe de ponencia negativa para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.....	19
Informe de ponencia para segundo debate y texto de articulado propuesto al Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.....	27