



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 840

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.*

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2020.

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Honorable Senador

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia.

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia primer debate Designación Ponente al **Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	12 de 2020.
Título	“Por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema”

Autor	Honorable Senadora <i>Nadya Georgette Blel Scaff</i>
Ponentes	Honorable Senadora <i>Nadya Georgette Blel Scaff</i> - Coordinadora Ponente
Ponencia	Positiva sin modificaciones.

Cordialmente,



NADYA BLEL SCAFF  
SENADORA DE LA REPUBLICA.

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.*

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2020.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la

Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

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

### 1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional a iniciativa de la Honorable Senadora Nadya Blel Scaff, radicado en Secretaría de General de Senado el día 20-07 de 2020, tal como consta en **Gaceta del Congreso número 574 de 2020**.

En continuidad del trámite legislativo, conforme a lo dispuesto 14 de la Ley 974 de 2005 (150 de la Ley 5ª de 1992) la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designo como ponente única a la Honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff.

### 2. OBJETO

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

La iniciativa consta de cinco (5) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, y la definición de violencia extrema para los efectos de la Ley y modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, subsidio en especie de población vulnerable.

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

Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de éstas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica y, en algunos casos, producir secuelas para las personas que conforman su unidad doméstica.

## 2.1. MUJER SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN

A partir de la Constitución de 1991 el constituyente colombiano declara expresamente su voluntad de enaltecer los derechos de las mujeres y protegerlos de manera reforzada. Así, reconoce los derechos específicos de la mujer a la no discriminación como cláusula general (artículo 43 constitucional) a la no discriminación por razón de su género (artículo 13 constitucional), a su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40 constitucional), a la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre (artículo 43 constitucional) a la especial asistencia de parte del Estado durante su embarazo y posterior parto, a su libertad reproductiva, a determinar el número de hijos que desee tener (artículo 43 constitucional), al apoyo especial de parte del Estado por ser cabeza de familia (artículo 43 constitucional) y a la protección especial en materia laboral (artículo 53 constitucional), ratifican de manera absoluta la voluntad expresa y manifiesta del Constituyente de realzar los derechos de las mujeres y de vigorizar en gran medida su salvaguarda.

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

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

Tratándose de sujetos de especial protección la Corte Constitucional respecto a la violencia contra la mujer reconoce en cabeza del Estado y la familia, la necesidad de procurar mecanismos destinados a evitar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, teniendo los órganos estatales que asumir la mayor responsabilidad, debido a su naturaleza, estructura y funciones.

## 2.2. EXHORTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En la sentencia T 531 de 2017, la honorable Corte Constitucional dedica un acápite del estudio del problema jurídico a identificar la importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema; concluye exhortando al honorable Congreso de la República y al Gobierno nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes

y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.

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

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

El artículo 13 de la Carta Política establece una igualdad formal, que se encuentra enunciada en el inciso primero, el cual indica que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Así mismo, contempla la igualdad material, por medio de la cual se confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva.

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

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

Decantando en el objeto de la controversia que se contrae a la necesidad de que las políticas públicas en materia de vivienda cuenten con

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3. VIOLENCIA DE GENERO EXTREMA

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

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

En materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, la legislación y jurisprudencia en Colombia ha enfatizado en que todas las modalidades de agresiones contra ellas son graves y requieren la atención prioritaria y expedita del Estado. Empero,

la Corte Constitucional mediante la sentencia T 531 de 2017 en comento, creó la categoría “violencia extrema” en casos de violencias contra las mujeres a propósito de los derechos económicos de ellas, pese a que en otros fallos y en la Ley, tal figura no existía. Considerando lo anterior, el proyecto de ley presentado ofrece una definición específica de “violencia extrema”, acogiendo lo mandado por la Corte Constitucional y esperando que sirva de herramienta a los operadores administrativos para darle efectivo cumplimiento a la norma, sin querer con ello minimizar o desconocer los otros tipos de violencia a los que se enfrentan las mujeres.

### 2.4. CIFRAS VIOLENCIA DE GENERO EN COLOMBIA

<b>Las mujeres y las niñas son el 51% de la población en Colombia y representaron en 2016:</b>
El 59,13% de los casos de violencia intrafamiliar.
El 85,32% de los casos de violencia sexual.
Las niñas y adolescentes fueron la población de mujeres más afectadas por la violencia sexual puesto que representaron el 85% de los casos contra mujeres.
El 86,21% de los casos de violencia por parte de la pareja o ex pareja.
El 74,42% de las víctimas de homicidios perpetrados por la pareja o ex pareja.

Fuente: Corporación Sisma Mujer - Comportamiento de las violencias contra niñas y mujeres en Colombia a partir del informe Forensis 2016 del Instituto Nacional de Medicina Legal<sup>1</sup>.

En boletín comparativo emitido por la Fiscalía entre los años 2016 y 2017<sup>2</sup>, Durante los meses de enero a octubre se realizaron 1.489 necropsias médico legales a mujeres cuya manera de muerte fue el homicidio, hubo una variación porcentual positiva del 4% (27 casos) para el año 2017, comparado con lo registrado en el mismo periodo del año 2016. El mayor número de casos se presentó en mujeres con edades entre los 25 a 29 años (213 casos).

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

El INMLCF realizó en el periodo de tiempo analizado 15.082 exámenes médico legales por presunto delito sexual en el año 2016 y 16.814 en el 2017. Se presentó una variación porcentual del 11% (1.732) casos más que los registrados 2016. El mayor número de casos (13.501) se concentra en las niñas de (10 a 14) años, seguido de las niñas entre (5-9) con 6.779 casos. El principal agresor es un familiar en el 41% de los casos seguido de algún conocido en el 22% de los casos. Mayo es el mes en el que más hechos se concentran.

Se realizaron un total de 67.644 valoraciones por violencia interpersonal en mujeres de todas las

<sup>1</sup> [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-Violencias-2016\\_-A-partir-de-Forensis\\_18-07-2017.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-Violencias-2016_-A-partir-de-Forensis_18-07-2017.pdf)

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

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

Se realizaron 27.157 valoraciones médico legales en el contexto de la violencia intrafamiliar para el periodo de tiempo analizado; 13.422 en el año 2016 y 13.735 en el 2017. La violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar se incrementó en 313 casos, una variación porcentual del 2%. La mujer adulto mayor es la más afectada con un incremento de 139 casos lo que equivale a una variación del 20%. En niñas y adolescentes se concentró en el grupo de edad de (10 a 14) años. Un incremento de 121 casos y una variación porcentual del 8%. En el 19 por ciento de los casos el principal agresor fue el hermano (a) seguido del padre con un 14% y los hijos 11%.

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

Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de éstas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica.

## **2.5 MEDIDAS DE ATENCIÓN LEY 1257 DE 2008.**

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

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

Sin embargo, en el último informe de seguimiento a las medidas de la Ley 1257 de 2008 (20016-2017) el Ministerio de Salud y Protección Social reitero las dificultades persistentes para su aplicación, principalmente por los siguientes aspectos<sup>3</sup>:

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

brindar los servicios que abarcan las medidas de atención, en este sentido, el Ministerio señala que:

- Al relacionarse directamente la naturaleza jurídica de las EAPB con el aseguramiento de la población en salud, estas empresas no pueden recibir recursos específicos, entre los cuales se encuentran los recursos destinados por el sector salud para la prestación de las medidas de atención.
- Las IPS no pueden brindar alojamiento de acuerdo con lo definido en la Ley 1257.
- Los servicios de alojamiento y alimentación para las mujeres víctimas de violencias, sus hijos e hijas, no corresponden a la definición de una atención sanitaria, por lo cual no puede estar cubierta con la UPC.

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

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

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

## **3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

- Incluye a las mujeres víctimas de violencia de género extrema dentro de los criterios de priorización de la población vulnerable que accede a los programas de subsidio de vivienda en especie.
- Define el concepto para los efectos de la Ley de violencia de género extrema y la forma de acreditación.

## **4. CONFLICTO DE INTERÉS**

En virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1° de la Ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a) y b) de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

## **5. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153

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

de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema, en los términos del texto radicado.

De los ponentes,



NADYA GEORGE TE BLEL SCAFF  
Coordinadora Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

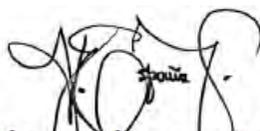
En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, del Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley:** número 12 de 2020 Senado

**Título del Proyecto:** “Por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema”.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO –COMISIÓN VII SENADO

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 12  
DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.*

El Congreso de la República

DECRETA:

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

Artículo 2º. *Violencia de género extrema.* Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:

- a) Tentativa de feminicidio.
- b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- c) Violencia sexual
- d) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas permanentes en la salud de la víctima o generen incapacidad médico legal superior a 30 días.

Parágrafo 1º. Para efectos de la presente ley, la calidad de víctima de violencia género extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignada en la medida de protección expedida por el juez de control de garantías, las comisarías de familia y/o las sentencias condenatorias.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así.

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

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces y decretos reglamentarios.

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

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

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

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

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

**Parágrafo 4°.** Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

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

Artículo 4°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará en el término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley,

la aplicación del criterio preferente de acceso a las víctimas de violencia de género extrema en los términos del artículo anterior.

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

Del ponente,

  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
 Coordinadora Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
 DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de ley:** número 12 de 2020 Senado

**Título del Proyecto:** “*Por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema*”.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO –COMISIÓN VII SENADO

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.*

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2020.

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Honorable Senador

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 13 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas**

para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer en los siguientes términos:

<b>Número proyecto de ley</b>	13 de 2020.
<b>Título</b>	“Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías”
<b>Autora</b>	Honorable Senador <i>Nadya Georgette Blel Scaff</i>
<b>Ponentes</b>	Honorable Senador <i>Nadya Georgette Blel Scaff</i> -Coordinadora Ponente
<b>Ponencia</b>	Positiva con pliego de modificaciones.

Cordialmente,



NADYA BLEL SCAFF  
SENADORA DE LA REPUBLICA.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.

Bogotá, D. C., 1º de septiembre de 2020.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 13 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.**

Señor secretario,

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 13 de 2020**

**Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

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

#### 1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional a iniciativa de la Honorable Senador Nadya Blel Scaff, radicado en Secretaria de General de Senado el día 20-07 de 2020, tal como consta en **Gaceta del Congreso número 574 de 2020.**

En continuidad del trámite legislativo, conforme a lo dispuesto 14 de la Ley 974 de 2005 (150 de la Ley 5ª de 1992) la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designo como ponente única a la Honorable Senador Nadya Georgette Blel Scaff.

#### 2. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanza familiar a través del retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.

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

Así, en el marco del fomento del emprendimiento familiar y la reactivación económica post pandemia COVID-19, la iniciativa plantea un mecanismo de financiación de proyectos de emprendimiento personal o familiar de los trabajadores públicos y privados a partir del retiro parcial de cesantías, aunado al alivio financiero derivado de la posibilidad del retiro parcial temporal de los aportes voluntarios a fondos de pensión.

#### 2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Enfrentar una situación sin precedentes en la historia del país como la ha sido la pandemia por el virus SARS COVID-19, ha generado enormes desafíos para la economía y las finanzas de los hogares colombianos. El desempleo en mayo llegó a 21,4 por ciento y la OCDE prevé que este año el PIB colombiano caerá entre 6,1 y 7,9 por ciento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.semana.com/economia/articulo/el-plan-marshall-del-gobierno-duque-para-enfrentar-la-crisis-economica/685725>.

Iniciar el proceso de reactivación económica y generación de nuevos emprendimientos orientados a solventar los estragos de la pandemia, requerirá el fomento de fuentes de financiación para los hogares colombianos que les permitan aportar a la recuperación económica del país.

En ese sentido la iniciativa planteada, abre un escenario en donde el retiro parcial de cesantías de los trabajadores colombianos se convierte en una plataforma financiera para los nuevos emprendimientos del núcleo familiar; permitiéndoles a estos proyectos iniciar con un capital propio sin verse abocados a recurrir a créditos de capital con altos intereses y amplias exigencias para su otorgamiento.

Por otra parte, otorgar alivios a las finanzas de los hogares que han disminuido sus ingresos con ocasión a la pandemia, al permitir de manera temporal el retiro parcial de los aportes voluntarios a fondos de pensión, sin lugar a deducciones o sanciones pecuniarias por tal fin.

## 2.2. IMPACTO DEL COVID-19 EN LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO

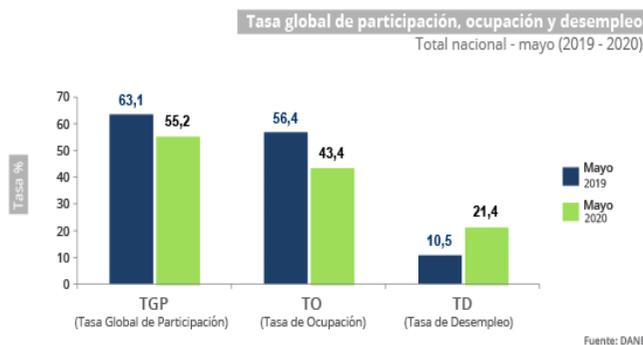
De acuerdo con la OCDE, el país afronta la peor recesión evidenciada en los últimos siglos como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la pandemia SARS COVID-19. Pese a que la emergencia tuvo menor incidencia sanitaria en Colombia que en otros países vecinos, provocó un desplome del PIB del 2,4% en el primer trimestre del año (*Portafolio 2020*)<sup>2</sup>. Así mismo, de acuerdo a las proyecciones de esta corporación en el panorama más complejo de la coyuntura, el PIB del país caerá entre el 6,1% y el 7,9%.

El Banco de la República prevé para este año, la pérdida de más de 1,6 millones de empleos en Colombia a causa de la crisis provocada por la pandemia<sup>3</sup>.

De acuerdo a las cifras del DANE, para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional fue 21,4%, y en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 24,5% (ambas variaciones son estadísticamente significativas). En comparación con mayo de 2019, se presentan incrementos de 10,9 p.p. y de 13,3 p.p. respectivamente. La tasa global de participación se ubicó en 55,2%, lo que representó una reducción de 7,9 puntos porcentuales frente a mayo del 2019 (63,1%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 43,4%, presentando una disminución de 13,0 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (56,4%).

<sup>2</sup> <https://www.portafolio.co/economia/ocde-preve-caida-del-pib-de-colombia-entre-6-1-y-el-7-9-en-2020-541621>.

<sup>3</sup> El mercado laboral: desempeño a febrero y estimación del impacto de la emergencia sanitaria. Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla)\* Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica Banco de la República. Abril de 2020.



En el país, la población ocupada en mayo de 2020 fue 17,3 millones de personas, 4,9 millones menos (variación estadísticamente significativa) frente al mismo mes de 2019. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas dicha población fue 8,4 millones de personas, 2,4 millones menos que en mayo del año anterior (variación estadísticamente significativa).

## 2.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada.

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

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

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

<sup>4</sup> T-008 de 2015.

## 2.4. AFILIADOS A LOS FONDOS DE CESANTÍAS

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

Discriminados según el sexo de la siguiente manera:

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

Fuente: Superintendencia financiera - Información histórica de los fondos de cesantías.

## 2.5. IMPACTO DE LAS PYMES EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

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

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

## 2.6 POLÍTICA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO

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

El proyecto de ley de referencia se relaciona intrínsecamente con los cinco objetivos estratégicos de la política del emprendimiento en Colombia, que son (Jenny Montes Vásquez - “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil”)<sup>6</sup>:

- **Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial.**

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

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

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

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

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

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

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

- **Promover emprendimientos que incorporan ciencia, la tecnología y la innovación.**

La política de emprendimiento buscará en asoció con los diferentes actores públicos y privados desarrollar iniciativas que permitan (i) crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnología nacional, (ii)

<sup>5</sup> <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2017-en-el-2018-pymes-colombianas-buscaran-ahorrar-gastos>.

<sup>6</sup> [https://www.incae.edu/sites/default/files/reporte\\_nacional\\_final\\_-\\_colombia\\_final\\_corregido.pdf](https://www.incae.edu/sites/default/files/reporte_nacional_final_-_colombia_final_corregido.pdf)

dar incentivos a la creatividad, (iii) generar espacios donde se fomente la creatividad (Tecnoparques), (iv) estimular la capacidad innovadora del sector productivo, y v) fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, entre otros.

### 2.7. RETIRO DE LOS APORTES VOLUNTARIOS A FONDOS DE PENSIÓN

Los aportes adicionales y voluntarios de pensión regulados por el artículo 62 de la Ley 100 de 1993, corresponden a las sumas aportadas de manera adicional por los afiliados con miras a alcanzar una mejor pensión o asegurar pensionarse con menor tiempo.

El marco legal vigente faculta a los afiliados para realizar retiros parciales o totales de capital y rendimientos aportados voluntariamente para fines diferentes a la obtención de una pensión; sin embargo, tal como lo establece el artículo 31 de la Ley 2010 de 2019, estos recursos al ser retirados pierden los beneficios tributarios que gozo en el año de aporte, constituyéndose en una renta gravada en el año en que sean retirados y serán objeto de una retención en la fuente del 35% por parte de la sociedad administradora.

En los momentos de dificultad que atraviesan las familias colombianas y sobre todo los trabajadores independientes del país, poder echar mano de estos recursos sin lugar a deducciones tributarias, sanciones o penalidades, se constituye en una medida de alivio financiero que permite solventar la crisis económica derivada del impacto de la pandemia.

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Establece para el régimen laboral público y privado causal para el retiro parcial de cesantías hasta por un 50% del ahorro total, consistente en la inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas o para la financiación de negocios familiares, ya sea de trabajador o empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años, una vez se acrediten los requisitos mínimos exigidos por ley.
- Define los requisitos mínimos y seguimiento técnico que deberán ser exigidos a los proyectos de emprendimientos susceptibles de ser financiados con el retiro parcial de cesantías a fin de disminuir el riesgo financiero de la inversión.
- Extiende los beneficios de los emprendedores vinculados a las redes de emprendiendo a los trabajadores que destinen sus cesantías a la generación de empresas. Dentro de estos, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.
- Faculta el retiro parcial de aportes voluntarios a pensión sin que ello implique

la pérdida de los beneficios tributarios como rentas exentas, sanciones o penalidades. Esta habilitación estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

### 4. CONFLICTO DE INTERÉS

En virtud del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 1º de la Ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

### 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanzas familiar, a partir de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanza familiar, a partir de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.</p>
<p><b>Artículo 4º. Reglamentación.</b> En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.</li> <li>2. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías, el empleado que, a la fecha de la solicitud, tenga definida su situación habitacional.</li> <li>3. Las personas dependientes del empleado o trabajador en los términos del artículo 2º de la Ley 1809 de 2016, deben haber finalizado sus estudios académicos o haber sido beneficiarios del retiro parcial de cesantías con ocasión al pago de educación superior en las modalidades habilitadas por ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa. Y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar, para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.</p>	<p><b>Artículo 4º. Reglamentación.</b> En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.</li> <li>2. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías el empleado o <b>trabajador</b> que, a la fecha de la solicitud tenga definida su situación habitacional.</li> <li>3. Las personas dependientes del empleado o trabajador en los términos del artículo 2º de la Ley 1809 de 2016, deben haber finalizado sus estudios académicos o haber sido beneficiarios del retiro parcial de cesantías con ocasión al pago de educación superior en las modalidades habilitadas por ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar, para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:  <b>Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.</b> Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento y destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa tendrán como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia. De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.</p>	<p><b>Artículo 7°. Beneficios a empleados emprendedores.</b> Quienes destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa en los términos de la presente ley, tendrán como incentivo los beneficios reconocidos a los emprendedores vinculados a las redes de emprendimiento de que trata el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006 o las disposiciones que haga sus veces.</p>
<p><b>Artículo 8°. Retiro parcial de aportes voluntarios a pensión.</b> Los afiliados al régimen de ahorro individualidad con solidaridad que demuestren haber tenido una disminución de sus ingresos con ocasión a la emergencia sanitaria por el SARS COVID-19, podrán realizar retiros parciales de las cotizaciones voluntarias que hayan efectuado. Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta y no serán susceptibles de sanciones o penalidades por parte de los fondos administradores de pensión. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo en el término de seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará la materia.  <b>Parágrafo transitorio.</b> La habilitación establecida en el inciso primero tendrá vigencia hasta 31 de diciembre de 2022.</p>	<p><b>Artículo 8°. Retiro parcial de aportes voluntarios a pensión.</b> Los afiliados al régimen de ahorro individualidad con solidaridad que demuestren haber tenido una disminución de sus ingresos con ocasión a la emergencia sanitaria por el SARS COVID-19, podrán realizar retiros parciales de las cotizaciones voluntarias que hayan efectuado. Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta y no serán susceptibles de sanciones o penalidades por parte de los fondos administradores de pensión. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo en el término de <b>dos (2)</b> meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará la materia.  <b>Parágrafo transitorio.</b> La habilitación establecida en el inciso primero tendrá vigencia hasta 31 de diciembre de 2022.</p>

**6. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 13 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía**

*familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.*

De los ponentes,

  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
 Coordinadora Ponente

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 13 de 2020 Senado

**Título del Proyecto:** *“por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías”.*

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO –COMISIÓN VII SENADO

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanza familiar, a partir de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.

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

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

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.

2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.
4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

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

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

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

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

Artículo 4°. *Reglamentación.* En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.

2. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías el empleado o trabajador que, a la fecha de la solicitud tenga definida su situación habitacional.
3. Las personas dependientes del empleado o trabajador en los términos del artículo 2° de la Ley 1809 de 2016, deben haber finalizado sus estudios académicos o haber sido beneficiarios del retiro parcial de cesantías con ocasión al pago de educación superior en las modalidades habilitadas por ley.

Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar, para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.

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

Artículo 6°. *Apoyo al Emprendimiento Familiar.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje, programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y turismo, en el término de 6 meses reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

Artículo 7°. *Beneficios a empleados emprendedores.* Quienes destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa en los términos de la presente ley, tendrán como incentivo los beneficios reconocidos a los emprendedores vinculados a las redes de emprendimiento de que trata el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006 o las disposiciones que haga sus veces.

Artículo 8°. *Retiro parcial de aportes voluntarios a pensión.* Los afiliados al régimen de ahorro individualidad con solidaridad que demuestren haber tenido una disminución de sus ingresos con ocasión a la emergencia sanitaria por el SARS COVID-19, podrán realizar retiros parciales de las cotizaciones voluntarias que hayan efectuado. Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta y no serán susceptibles de sanciones o penalidades por parte de los fondos administradores de pensión.

El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo en el término de dos (2) meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. La habilitación establecida en el inciso primero tendrá vigencia hasta 31 de diciembre de 2022.

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

Del ponente,



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
Coordinadora Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 13 de 2020 Senado

**Título del Proyecto:** “*por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones - retiro parcial de cesantías*”.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO –COMISIÓN VII SENADO

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 47 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano.*

Bogotá, 1° de septiembre de 2020

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto ley número 47 de 2020 Senado, por medio del cual se decretan

*medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano.*

Respetado doctor, reciba un cordial saludo:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992<sup>1</sup>, procedemos a **rendir Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto ley número 47 de 2020 Senado**, por medio del cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Antecedentes constitucionales y legales
4. Justificación y consideraciones del proyecto.
5. Conflicto de interés
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición.

### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo, Pablo Catatumbo, Griselda Lobo Ramírez, Israel Alberto Zuñiga* y los honorables Representantes a la Cámara *Luis Alberto Albán Burbano, Jairo Reinaldo Cala, Ómar de Jesús Restrepo, Carlos Alberto Carreño Marín* el día 20 de julio de 2020 y publicado en la *Gaceta del Congreso número 595* de 2020.

Dicho proyecto de ley fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado, siendo designada como ponente única la honorable Senadora *Victoria Sandino Simanca Herrera*.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente Ley tiene por objeto la superación de las barreras de acceso a anticonceptivos para la contribuir a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las y los colombianos.

### 3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Los derechos sexuales y reproductivos (DDRRSS) en nuestro país están plenamente reconocidos desde

<sup>1</sup> Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la *Gaceta del Congreso* dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*.

la Constitución Política en los artículos 13, 15, 16 y 42, en este sentido también existe decretos, resoluciones y jurisprudencia que sustentan la existencia de los DRRSS. De conformidad con lo señalado por la corte Constitucional “Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación”. Esta primera aproximación según la Corte abarcan pretensiones de libertad, que exigen del Estado abstenciones, pero también contienen reivindicaciones de tipo prestacional, que requieren del mismo una actividad concreta, las cuales deberán ser desarrolladas por el legislador y la administración para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan, tal y como sucede con todos los derechos según la jurisprudencia constitucional (Sentencia T-732 de 2009). En esta tarea, tanto el legislador como la administración deberán respetar los mandatos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución), para lo cual deben tener en cuenta las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen estas normas (Sentencia T-732 de 2009).

Con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia es posible afirmar que los derechos reproductivos reconocen y protegen (i) la autodeterminación reproductiva y (ii) el acceso a servicios de salud reproductiva. Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así (T-732 de 2009), son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado.

La Corte señala entonces que en virtud de la autodeterminación reproductiva se reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia. Ello encuentra su consagración normativa en el artículo 42 de la Constitución que prescribe que “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos” y en el artículo 16, ordinal e), de la

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (T-732 de 2009) que reconoce el derecho de la mujer y el hombre a decidir libremente sobre el número de sus hijos e hijas y el intervalo entre los nacimientos. Este derecho reconoce a las personas, en especial las mujeres, el derecho a estar libres de todo tipo de interferencias en la toma de decisiones reproductivas, incluida la violencia física y psicológica, la coacción y la discriminación, pues no se deben sufrir tratos desiguales injustificados por razón de las decisiones reproductivas, sea que se decida tener descendencia o no (artículos 13 y 42 de la Constitución y artículo 11.2 de la CEDAW). Por tanto, se viola el derecho a la autodeterminación reproductiva cuando se presentan, por ejemplo, embarazos, esterilizaciones, abortos o métodos de anticoncepción forzados o cuando se solicitan pruebas de esterilización o de embarazo para acceder o permanecer en un empleo. Por su parte señala que los derechos reproductivos reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas, en especial a las mujeres, de acceder a servicios de salud reproductiva. Estos incluyen, entre otros:

- (i) Educación e información sobre toda gama de métodos anticonceptivos, acceso a los mismos y posibilidad de elegir aquél de su preferencia, prestación que está reconocida en los artículos 10 y 12 de la CEDAW y en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña.
- (ii) Interrupción voluntaria del embarazo de forma segura en aquellos casos en que es legal, sin la exigencia de requisitos inexistentes.
- (iii) Medidas que garanticen una maternidad libre de riesgos en los periodos de gestación, parto y lactancia y que brinden las máximas posibilidades de tener hijos sanos. Al respecto, el artículo 43 de la Constitución prescribe que “durante el embarazo y después del parto [la mujer] gozará de especial asistencia y protección del Estado”. Por su parte, el artículo 12 de la CEDAW impone a los Estados la obligación de asegurar “a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”. Así mismo, el artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño los obliga a proporcionar “atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres”.
- (iv) Por último, la prevención y tratamiento las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino. Al respecto, en la sentencia T-605 de 2007, esta Corte protegió el derecho a la salud de una mujer y ordenó a una EPS practicarle una “cirugía desobstructiva de las Trompas de Falopio y retiro de adherencias del óvulo izquierdo”,

excluida del Plan Obligatorio de Salud, para poner fin a una enfermedad que le impedía procrear. Así mismo, en la sentencia T-636 de 2007, con el mismo argumento, se ordenó a una EPS practicar a una mujer un examen de diagnóstico denominado “cariotipo materno” con el objetivo de determinar la causa de sus constantes abortos espontáneos. Con el mismo fundamento normativo, es posible sostener que los derechos sexuales reconocen, respetan y protegen (i) la libertad sexual y (ii) el acceso a los servicios de salud sexual.

En virtud del derecho a la libertad sexual las personas tienen derecho a decidir autónomamente tener o no relaciones sexuales y con quién (artículo 16 de la Constitución). En otras palabras, el ámbito de la sexualidad debe estar libre de todo tipo de discriminación, violencia física o psíquica, abuso, agresión o coerción, de esta forma se proscriben, por ejemplo, la violencia sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada.

De igual forma, los derechos sexuales reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas de acceder a servicios de salud sexual, los cuales deben incluir, básicamente:

- (i) Información y educación oportuna, veraz, completa y libre de prejuicios sobre todos los aspectos de la sexualidad,
- (ii) El acceso a servicios de salud sexual de calidad que permitan atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio de la sexualidad, y
- (iii) Educación e información sobre toda gama de métodos anticonceptivos y acceso a los mismos en condiciones de calidad y la posibilidad de elegir aquél de su preferencia, lo cual es un punto de contacto evidente entre los derechos sexuales y reproductivos. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que los derechos sexuales y reproductivos están protegidos por la Constitución de 1991 ya que “han sido finalmente reconocidos como derechos humanos, y como tales, han entrado a formar parte del derecho constitucional, soporte fundamental de todos los Estados democráticos”.

Sin embargo, es necesario señalar que, en materia legislativa, a pesar de la existencia de algunos avances, se hace urgente adelantar la construcción de herramientas legales que fortalezcan la exigencia de los DRS. Este proyecto de ley tiene como objetivo robustecer las herramientas existentes para el acceso a anticonceptivos, esto teniendo en cuenta el poder acceso a ellos es un pilar fundamental de la garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

En Colombia, la Norma vigente sobre anticoncepción para hombres y mujeres (Resolución 769 de 2008 y 1973 de 2008) indica la obligatoriedad de los servicios de salud de ofrecer información en anticoncepción, suministrar el

método anticonceptivo que más se ajuste a las necesidades y brindar el seguimiento de su uso, para que las personas o parejas puedan ejercer el derecho a decidir libre y responsablemente si quieren o no tener hijos, así como su número y el espaciamiento entre ellos. Las personas tienen derecho a prevenir embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual, entre ellos el Virus de inmunodeficiencia humana (VIH) / sida, mediante el uso de métodos anticonceptivos modernos (MinSalud, 2016).

Actualmente, el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva incluida la anticoncepción está contemplado en la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (2014), la cual entiende la sexualidad como una condición humana prioritaria para el desarrollo de las personas. Y en esta medida, enmarca la anticoncepción dentro del principio de la libertad sexual y libertad reproductiva expresado en el respeto a la dignidad humana, que, a su vez potencia el ejercicio de derechos sexuales como: el de fortalecer la autonomía en el ejercicio de la sexualidad, explorar y disfrutar de una vida sexual placentera, protegerse y prevenir embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual.

Sin embargo y a pesar de que existen estas disposiciones, el acceso a anticonceptivos\* aún está mediado por una serie de barreras que deben ser derribadas para garantizar los DRS y el derecho a la salud de forma integral, así mismo es necesario que estas disposiciones tengan un soporte legal que las potencie y les permita cumplir sus objetivos.

#### **Objetivos del proyecto de ley**

El objetivo principal del proyecto de ley es empezar a generar herramientas normativas que permitan la satisfacción de los derechos sexuales y reproductivos de la población colombiana, en este sentido se plantean una serie de artículos encaminados superar las barreras de acceso a anticonceptivos, sobre todo las que sufren las personas que se encuentran en situaciones desventajosas para la exigencia y garantía de sus derechos sexuales y reproductivos.

#### **4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

Los estados tienen la obligación legal de respetar, y garantizar los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos a los que se han sometido voluntariamente. Dentro de estas obligaciones encontramos restricciones de actuación, es decir obligaciones negativas, así como medidas que se deben adoptar consideradas obligaciones positivas. En esta vía, el deber de garantía le exige a los Estados no solamente adelantar acciones para garantizar los derechos sino también no entorpecer directa o indirectamente el disfrute de los mismos. Esto aplica de forma especial en el caso de los grupos poblaciones más vulnerables y/o históricamente excluidas, entre ellos las mujeres. En esta vía el Estado debería abolir toda política y ley discriminatoria y todo funcionario o

funcionaria debería abstenerse de realizar cualquier práctica o acción discriminatoria que afecte el goce de los derechos de las mujeres. Partiendo de esta premisa fundamental y entendiendo que los Derechos Sexuales y Reproductivos son parte fundamental de la integralidad del derecho a la salud, los Estados y, por tanto, sus instituciones, funcionarios y funcionarias tienen el deber de respetar el acceso a estos asegurando el respeto las decisiones de las mujeres y la abstención de interferencias que puedan generar barreras que obstaculicen el acceso a anticonceptivos.

Por su parte el deber de garantía incluye “el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como una categoría de los Derechos Humanos que deben garantizar los estados se encuentran los derechos sexuales y reproductivos, que incluyen el derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de hijos como de disponer de la información, educación y los medios necesarios para poder hacerlo, así como “el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, la planificación de la familia y la salud sexual. Los programas de atención de la salud reproductiva deberían proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción”.

El derecho a la salud se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, esto incluyendo una sexualidad libre, sana y sin violencias. Este derecho debe ser leído de la mano con lo establecido en las plataformas de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) que al respecto dice:

*“La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuando y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información de planificación de la familia a su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de salud reproductiva se define como el conjunto de métodos,*

*técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual”.*

Así mismo las mujeres tienen instrumentos específicos que mandatan la garantía de sus derechos sexuales y reproductivos, entre ellos se encuentran la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), documento que incluye la salud reproductiva como parte integral del derecho a la salud. Así mismo, la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) establece el derecho de las mujeres a tomar decisiones sobre su vida reproductiva en condiciones de igualdad dentro del ámbito familiar y de la salud, así como la obligación del Estado de garantizar el acceso a servicios adecuados de atención médica, información, asesoramiento y educación en materia de planificación de la familia. Tanto el Comité CEDAW como la CIDH han señalado que los Estados tienen, entre sus obligaciones positivas, el deber de proteger la vida, la salud y la integridad personal de las mujeres, especialmente promoviendo y garantizando el acceso a servicios de salud materna libres de toda discriminación. El Comité de la CEDAW también ha resaltado “la obligación de los Estados Partes de respetar el acceso de las mujeres a los servicios médicos y de abstenerse de “poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud”; por tanto “Son aceptables los servicios que se prestan si se garantiza el consentimiento previo de la mujer con pleno conocimiento de causa, se respeta su dignidad, se garantiza su intimidad y se tienen en cuenta sus necesidades y perspectivas”.

Se calcula que en los países en desarrollo unos 214 millones de mujeres en edad fecunda desean posponer o detener la procreación, pero no utilizan ningún método anticonceptivo moderno. Estas cifras aterrizadas en Colombia son similares, así entonces existen un gran número de mujeres\* en edad reproductiva que no desean ser madres y que no acceden a anticonceptivos debido a diversas barreras de tipo político, cultural, administrativo y territorial, unas de las principales barreras que se identificadas son:

- Poca variedad de métodos.
- Acceso limitado a métodos anticonceptivos, particularmente por parte de los jóvenes y los segmentos más pobres de la población.
- Temor a los efectos colaterales.
- Oposición por razones culturales o religiosas.
- Servicios de mala calidad.
- Errores de principio de los usuarios y los proveedores
- Fragmentación de la atención.

- Contratación del servicio de planificación familiar por parte de la EPS solo con baja complejidad
- Oportunidad de cita a más de un mes en red pública y privada.
- Oferta limitada del condón masculino de látex y anticoncepción de emergencia no obstante estar en el POS.
- Barreras culturales y religiosas de los profesionales que atienden la asesoría.
- Oferta de consulta de planificación familiar y entrega de métodos anticonceptivos solo en zonas urbanas. (Costos del transporte a cargo del usuario).
- Barreras de género (OMS; 2018).

Las barreras de acceso a métodos anticonceptivos tienen un impacto directo en la garantía y ejercicio pleno de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Como se puede observar en el anterior enunciado, muchas de las barreras pueden ser tratadas mediante políticas estatales que promuevan el libre acceso a anticonceptivos en los territorios por parte de las poblaciones vulnerables y con asesorías profesionales apropiadas. En el tema de género, existe evidencia alrededor de los beneficios que conciernen al acceso informado, autónomo y efectivo de la oferta de métodos de anticoncepción, estos se evidencian en problemas relacionados con la gestación no planeada ni deseada, la morbilidad asociada y los desenlaces. Así mismo en la protección frente a Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), abortos clandestinos e inseguros, dinámicas de violencia basadas en género, aumento del riesgo psicosocial, entre otros.

Que el Estado pueda garantizar los DRS depende en gran parte de la correcta capacitación de profesionales de la salud, en este sentido es necesario fortalecer los programas de formación de estos pues se identifica como una barrera de acceso “las perspectivas culturales y religiosas de los profesionales que atienden la asesoría”, es menester poner de presente que la sentencia T-732 de 2009 de la honorable Corte Constitucional dice que es obligación del Estado desarrollar y asegurar acciones tendientes a garantizar los DRS, entre ellos la disposición de personal capacitado para atender las necesidades de la población.

Ahora, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015) la necesidad insatisfecha de acceso a métodos anticonceptivos de las mujeres entre 13 y 49 años es mayor en las que no tienen educación formal, las que están en mayor condición de pobreza y en las que viven en el área rural. Es decir, en las mujeres de la zona rural, la necesidad insatisfecha continúa siendo mayor (7%) con relación a la de la zona urbana (5,1%). Más de la mitad de las mujeres sin educación tienen una mayor necesidad insatisfecha (11,9%) con respecto a las que tienen educación superior (5%). Y las mujeres con el nivel más bajo de riqueza presentan mayor necesidad insatisfecha (8%) con respecto a las del nivel más alto (3,2%). Así mismo, la ENDS

2015 evidencia que Bogotá tiene la prevalencia más alta (80%) de uso actual de métodos anticonceptivos y Atlántico la más baja (69%). Así mismo, muestra que el mayor uso de la píldora se da en la región Central (9%), DIU en Bogotá (11%), inyección mensual en la Orinoquía y Amazonía (12%) y el condón masculino en la región Oriental (8%).

En el caso de los hombres es importante resaltar el estudio “Vasectomías en Colombia: ¿cómo adaptar los servicios de salud a las necesidades de los hombres?”. Este estudio ha demostrado que el perfil de los hombres que acceden a la vasectomía en Colombia es de un hombre joven entre 30 y 40 años, de los estratos 2 y 3, residente en zonas urbanas, al menos con un nivel educativo de básica secundaria, casado y con hijos, y contribuyente al sistema de salud. Así, es esta investigación resalta la persistencia de barreras de tipo social y cultural que afectan el uso de este método anticonceptivo. Por esto, se recomienda ampliar la vasectomía como opción disponible y de fácil acceso para los hombres; eliminar estereotipos de género, y promover que hombres y mujeres compartan responsabilidades anticonceptivas; implementar modelos de atención en salud sexual y reproductiva más inclusivos y centrados también en las necesidades de los hombres. Las barreras de acceso a la anticoncepción también están relacionadas con las determinantes sociales de la salud.

El estudio “Identificación de poblaciones con mayor necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en Colombia” de Profamilia concluyó a partir de datos de la ENDS y otros indicadores socio demográficos en el país, que la demanda no satisfecha en métodos anticonceptivos es mayor entre los hogares que presentan privaciones en las 15 variables del Índice de Pobreza Multidimensional, siendo la inasistencia escolar y las barreras de acceso a servicios de cuidados para la primera infancia las privaciones con los mayores niveles. Otras privaciones que aumentan la necesidad insatisfecha de anticonceptivos son la no afiliación a la seguridad social en salud, el hacinamiento crítico, las viviendas con piso de tierra y, la carencia de saneamiento básico. De igual modo, se resalta que “cerca al 5% de los hogares en Colombia tienen necesidad insatisfecha de anticonceptivos; que esta necesidad llega al 10% en los hogares con menores de 6 años que tienen barreras de acceso a servicios de cuidado para la primera infancia; que, a su vez, en este mismo grupo, la necesidad insatisfecha llega al 17% entre los hogares que no tienen acceso a fuentes de aguas mejoradas y, al 23% cuando adicionalmente en estos hogares hay personas mayores de 6 años sin seguridad social en salud.” Como se puede observar, la demarcación de diferentes barreras de acceso a los servicios de anticoncepción, están marcadas por condiciones socioeconómicas, de género, geográficas, de curso de vida y culturales.

Es necesario entonces implementar acciones tendientes a reducir estas brechas, así lo señala la Corte Constitucional en la sentencia T- 732 de 2009 quien específicamente señala la obligación estatal

de proporcionar protección especial y diferenciada a favor de mujeres vulnerables, afros, indígenas, víctimas del conflicto armado etc. Son estas mujeres a quienes deben ir dirigidas de manera especial los esfuerzos frente a la garantía de los DSR y específicamente en materia de anticoncepción. Al día de hoy en el Plan Obligatorio de Salud (POS) están incluidos una variedad amplia de anticonceptivos, sin embargo, las barreras de acceso han impedido que la población pueda adquirir los anticonceptivos de manera eficaz. Acá algunos de ellos:

- Condón masculino de látex con doble propósito, de anticoncepción y prevención de ITS (artículo 20, Resolución 5521 de 2013)
- Implante Subdérmico de Levonorgestrel de 75 miligramos (mujeres)
- Implante Subdérmico de Etonorgestrel de 68mg (artículo 132 Resolución 5521 de 2013)
- Dispositivo intrauterino TCU 380<sup>a</sup>.
- Levonorgestrel de 75 miligramos (píldoras de Anticoncepción de emergencia)
- Levonorgestrel de 0.03 miligramos (mini píldora o píldoras de lactancia materna)
- Levonorgestrel y etinilestradiol tabletas (incluye todas las concentraciones disponibles)
- Noretindrona + etinilestradiol tabletas (incluye todas las concentraciones disponibles)
- Medroxiprogesterona + etinilestradiol. Inyectable mensual
- Medroxiprogesterona inyectable trimestral
- Anticoncepción definitiva para mayores de 18 años: Tubectomía (mujeres) y Vasectomía (hombres).

Para finalizar es necesario decir que si bien se registra una mejoría significativa en términos de la cobertura global en el uso de anticonceptivos, existen profundas inequidades en salud que se expresan en barreras de acceso, con su impacto concomitante en la salud de las personas más vulnerables y a las que el sistema no ha podido llegar. El sistema de salud de Colombia ha creado nuevos tipos de itinerarios en los que la atención en salud no depende de las necesidades de las personas o de la valoración médica, pero sí del cumplimiento exitoso de las normas administrativas del sistema y los costos financieros (Abadía, 2010).

Debido a esto, la urgencia y relevancia de implementar estrategias y medidas de seguimiento a la garantía del ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Es el objeto concreto de este proyecto de ley avanzar en la garantía de estos derechos en el tema de anticoncepción.

### 5. Conflictos de interés

En virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1° de la Ley 2003 de 2009, este proyecto

de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1°.</b> El Estado avanzará hacia una innovación en Salud Sexual y Reproductiva con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial, orientado a superar las barreras históricas de acceso, la violencia institucional y la discriminación en la atención, adaptando la oferta de servicios de anticoncepción hacia la vivencia de una sexualidad segura y sin riesgos.</p> <p>Las citas médicas para solicitar y acceder a métodos anticonceptivos, y de Información, Prevención, Diagnóstico-Detección y Tratamiento de ITS (Infecciones de Transmisión Sexual) para hombres y mujeres serán de carácter prioritario y con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en este sentido las Entidades Prestadoras de Salud - EPS, Institución Prestadora de Salud (IPS), las Empresas Sociales del Estado (ESE) y demás actores del sistema implementarán mecanismos para la eliminación de las barreras actitudinales y administrativas de acceso, garantizando el principio de libre elección, empleando los criterios científicos y los principios de autonomía, accesibilidad, universalidad y equidad de la Ley Estatutaria en Salud.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> El Estado avanzará hacia una innovación en Salud Sexual y Reproductiva con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial, orientado a superar las barreras históricas de acceso, la violencia institucional y la discriminación en la atención, adaptando la oferta de servicios de anticoncepción hacia la vivencia de una sexualidad segura y sin riesgos.</p> <p>Las citas médicas para solicitar y acceder a métodos anticonceptivos, y de Información, Prevención, Diagnóstico-Detección y Tratamiento de ITS (Infecciones de Transmisión Sexual) para hombres y mujeres serán de carácter prioritario y con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en este sentido las Entidades Prestadoras de Salud - EPS, Institución Prestadora de Salud (IPS), las Empresas Sociales del Estado (ESE) y demás actores del sistema implementarán mecanismos para la eliminación de las barreras actitudinales y administrativas de acceso, <b>la revictimización, estigmatización y la violencia institucional</b> garantizando el principio de libre elección <b>y adaptabilidad</b>, empleando los criterios científicos y los principios de autonomía, accesibilidad, universalidad y equidad de la Ley Estatutaria en Salud.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> El Ministerio de Salud dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley generará los lineamientos técnicos dirigidos a desarrollar un programa de formación sobre anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos con enfoque de derechos y enfoque de género que se impartirá a los/as profesionales y funcionarios/as del sector salud que deberá contener al menos los siguientes criterios:</p> <p>1. Las asesorías brindadas por los/as profesionales y funcionarios/as deberán fomentar el trato humanizado, la acción sin daño y responder a criterios médicos y científicos y en ningún momento podrán estar mediadas por creencias que corresponden al fuero interno de los/as opera-</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El Ministerio de Salud dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley generará los lineamientos técnicos dirigidos a desarrollar un programa de formación sobre anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos con enfoque de derechos y enfoque de género que se impartirá a los/as profesionales y funcionarios/as del sector salud que deberá contener al menos los siguientes criterios:</p> <p>1. Las asesorías brindadas por los/as profesionales y funcionarios/as deberán fomentar el trato humanizado, la acción sin daño y responder a criterios médicos y científicos y en ningún momento podrán estar mediadas por creencias que corresponden al fuero interno de los/as opera-</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>rios/as de salud. Se deberá garantizar el derecho a obtener información objetiva y con enfoque diferencial, que posibilite la toma de decisiones libre e informada, sin sufrir discriminación por sexo, raza, edad, orientación sexual, identidad de género o diagnósticos médicos presentes.</p> <p>2. Se deberán incorporar al Plan Obligatorio de Salud aquellos avances, métodos, herramientas, medicamentos, tratamientos, y procedimientos médicos-científicos, que den respuesta a las necesidades en anticoncepción y sexualidad segura y sin riesgos desde el enfoque de derechos, de género y diferencial, con el fin garantizar una oferta actualizada a la realidad de los grupos poblacionales diferenciales y a sus necesidades de Salud Sexual y Reproductiva hacia los objetivos de desarrollo sostenible.</p> <p>3. Se debe dar a conocer la amplia gama de anticonceptivos que cubre el Plan Obligatorio de Salud (POS) en vía de encontrar el método que mejor se adapte al consultante. Este disfrutará de estos avances en la atención en Salud Sexual y Reproductiva hacia una anticoncepción y vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos.</p> <p>4. Se debe formar a los funcionarios y funcionarias en la aplicación de la Resolución 459 de 2012 o la normatividad que haga sus veces.</p>	<p>rios/as de salud. Se deberá garantizar el derecho a obtener información objetiva y con enfoque diferencial, que posibilite la toma de decisiones libre e informada, sin sufrir discriminación por sexo, raza, edad, orientación sexual, identidad de género o diagnósticos médicos presentes.</p> <p><b><u>2. Se actualizarán las variables en los sistemas de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las necesidades de adaptabilidad en el servicio de orientación y atención de la anticoncepción y de la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos. La caracterización de beneficiarios y beneficiarias deberá garantizar la dignidad; la oportunidad, integridad e integralidad de variables que permitan reconocer y atender sus particularidades, la afirmación de experiencias de vida, sexuales y corporales diversas. Se dará prioridad a las necesidades de incorporar variables que identifiquen, reconozcan y reafirmen grupos históricamente discriminados.</u></b></p> <p>3. Se deberán incorporar al Plan Obligatorio de Salud aquellos avances, métodos, herramientas, medicamentos, tratamientos, y procedimientos médicos-científicos, que den respuesta a las necesidades en anticoncepción y sexualidad segura y sin riesgos desde el enfoque de derechos, de género y diferencial, con el fin garantizar una oferta actualizada a la realidad de los grupos poblacionales diferenciales y a sus necesidades de Salud Sexual y Reproductiva hacia los objetivos de desarrollo sostenible.</p> <p>4. Se debe dar a conocer la amplia gama de anticonceptivos que cubre el Plan Obligatorio de Salud (POS) en vía de encontrar el método que mejor se adapte al <del>la</del> consultante. Este disfrutará de estos avances en la atención en Salud Sexual y Reproductiva hacia una anticoncepción y vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos.</p> <p>5. Se debe formar a los funcionarios y funcionarias en la aplicación de la Resolución 459 de 2012 o la normatividad que haga sus veces.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Salud desarrollará una campaña a nivel nacional orientada a brindar información sobre derechos sexuales y reproductivos, esta deberá tener un enfoque de género y de derechos y hará énfasis en la corresponsabili-</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Salud desarrollará una campaña a nivel nacional orientada a brindar información sobre derechos sexuales y reproductivos, esta deberá tener un enfoque de género, de derechos <b>y diferencial</b> y hará énfasis en la corres-</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>dad que debe existir entre hombres y mujeres en materia de anticoncepción y de una sexualidad segura y sin riesgo.</p>	<p>ponsabilidad que debe existir entre hombres y mujeres en materia de anticoncepción y de una sexualidad segura y sin riesgo.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> El Ministerio de Salud fortalecerá las capacidades existentes frente a la información y el acceso a anticonceptivos, generando medidas que prioricen y aterricen de forma más eficaz en las zonas más apartadas del territorio nacional, de conformidad con el índice de necesidades insatisfechas de planificación familiar, la prevalencia de infecciones de transmisión sexual y sus grupos poblacionales más vulnerables, en este sentido se contemplarán por lo menos los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión institucional de promotores y promotoras juveniles ubicados desde estrategias de trabajo de pares para grupos poblacionales priorizados, con el fin de apoyar acciones comunitarias de Derechos Sexuales y Reproductivos en los territorios.</li> <li>2. Fortalecimiento de la participación, empoderamiento y construcción de redes de apoyo y de trabajo sobre problemáticas y necesidades diferenciales de Salud Sexual y Reproductiva, hacia la anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos, para grupos poblacionales vulnerables, histórica y estructuralmente discriminados y sujetos de especial protección.</li> <li>3. La simplificación de los procedimientos de autorización para este tipo de servicios en los lugares más apartados del país.</li> <li>4. Fortalecimiento de las capacidades de proveedores de salud y profesores de instituciones de educación superior, priorizando los niveles de atención primaria en salud.</li> </ol>	<p><b>Artículo 4°.</b> El Ministerio de Salud fortalecerá las capacidades existentes frente a la información y el acceso a <b>métodos</b> anticonceptivos, generando medidas que prioricen y aterricen de forma más eficaz en las zonas más apartadas del territorio nacional, de conformidad con el índice de necesidades insatisfechas de planificación familiar, la prevalencia de infecciones de transmisión sexual y sus grupos poblacionales más vulnerables, en este sentido se contemplarán por lo menos los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión institucional de promotores y promotoras juveniles ubicados desde estrategias de trabajo de pares para grupos poblacionales priorizados, con el fin de apoyar acciones comunitarias de Derechos Sexuales y Reproductivos en los territorios.</li> <li>2. Fortalecimiento de la participación, empoderamiento y construcción de redes de apoyo y de trabajo sobre problemáticas y necesidades diferenciales de Salud Sexual y Reproductiva, hacia la anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos, para grupos poblacionales vulnerables, histórica y estructuralmente discriminados y sujetos de especial protección.</li> <li>3. La simplificación de los procedimientos de autorización para este tipo de servicios en los lugares más apartados del país.</li> <li>4. Fortalecimiento de las capacidades de proveedores de salud y profesores de instituciones de educación superior, priorizando los niveles de atención primaria en salud.</li> </ol>
<p><b>Artículo 5°.</b> Se tendrá especial atención al derecho a la información y el acceso a anticonceptivos en sujetos de especial protección, personas en condición de vulnerabilidad, personas en proceso de reincorporación, así como a adolescentes, personas afrocolombianas, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, víctimas del conflicto armado, víctimas de violencia sexual y población LGBTI.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Se tendrá especial atención al derecho a la información y el acceso a <b>métodos</b> anticonceptivos en sujetos de especial protección, personas en condición de vulnerabilidad, personas en proceso de reincorporación, así como a adolescentes, personas afrocolombianas, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, víctimas del conflicto armado, víctimas de violencia sexual y población LGBTI.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

## 7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones<sup>2</sup>, y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Senado dar primer debate al **Proyecto ley número 47 de 2020 Senado**, por medio del cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano.

De la ponente,

*Victoria Sandino Simanca H.*

**Victoria Sandino Simanca Herrera**

Senadora de La República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 47 de 2020 Senado.

**Título del Proyecto:** “por medio de la cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano”

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 47 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TITULO I

**Artículo 1º.** El Estado avanzará hacia una innovación en Salud Sexual y Reproductiva con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial,

orientado a superar las barreras históricas de acceso, la violencia institucional y la discriminación en la atención, adaptando la oferta de servicios de anticoncepción hacia la vivencia de una sexualidad segura y sin riesgos.

Las citas médicas para solicitar y acceder a métodos anticonceptivos, y de Información, Prevención, Diagnóstico-Detección y Tratamiento de ITS (Infecciones de Transmisión Sexual) para hombres y mujeres serán de carácter prioritario y con enfoque de derechos, enfoque de género y diferencial dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en este sentido las Entidades Prestadoras de Salud - EPS, Institución Prestadora de Salud (IPS), las Empresas Sociales del Estado (ESE) y demás actores del sistema implementarán mecanismos para la eliminación de las barreras actitudinales y administrativas de acceso, la revictimización, estigmatización y la violencia institucional garantizando el principio de libre elección y adaptabilidad, empleando los criterios científicos y los principios de autonomía, accesibilidad, universalidad y equidad de la Ley Estatutaria en Salud.

**Artículo 2º.** El Ministerio de Salud dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley generará los lineamientos técnicos dirigidos a desarrollar un programa de formación sobre anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos con enfoque de derechos y enfoque de género que se impartirá a los/as profesionales y funcionarios/as del sector salud que deberá contener al menos los siguientes criterios:

1. Las asesorías brindadas por los/as profesionales y funcionarios/as deberán fomentar el trato humanizado, la acción sin daño y responder a criterios médicos y científicos y en ningún momento podrán estar mediadas por creencias que corresponden al fuero interno de los/as operarios/as de salud. Se deberá garantizar el derecho a obtener información objetiva y con enfoque diferencial, que posibilite la toma de decisiones libre e informada, sin sufrir discriminación por sexo, raza, edad, orientación sexual, identidad de género o diagnósticos médicos presentes.
2. Se actualizarán las variables en los sistemas de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las necesidades de adaptabilidad en el servicio de orientación y atención de la anticoncepción y de la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos. La caracterización de beneficiarios y beneficiarias deberá garantizar la dignidad; la afirmación de experiencias de vida, sexuales y corporales diversas, la oportunidad, integridad e integralidad de variables que permitan reconocer y atender sus particularidades. Se dará prioridad a las necesidades de incorporar variables que identifiquen, reconozcan y reafirmen grupos históricamente discriminados.

<sup>2</sup> Y con sustento en la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, en su sección 5, artículo 114, numeral 1.

3. Se deberán incorporar al Plan Obligatorio de Salud aquellos avances, métodos, herramientas, medicamentos, tratamientos, y procedimientos médicos-científicos, que den respuesta a las necesidades en anticoncepción y sexualidad segura y sin riesgos desde el enfoque de derechos, de género y diferencial, con el fin garantizar una oferta actualizada a la realidad de los grupos poblacionales diferenciales y a sus necesidades de Salud Sexual y Reproductiva hacia los objetivos de desarrollo sostenible.
4. Se debe dar a conocer la amplia gama de anticonceptivos que cubre el Plan Obligatorio de Salud (POS) en vía de encontrar el método que mejor se adapte al(la) consultante. Este disfrutará de estos avances en la atención en Salud Sexual y Reproductiva hacia una anticoncepción y vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos.
5. Se debe formar a los funcionarios y funcionarias en la aplicación de la Resolución 459 de 2012 o la normatividad que haga sus veces.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Salud desarrollará una campaña a nivel nacional orientada a brindar información sobre derechos sexuales y reproductivos, esta deberá tener un enfoque de género de derechos y diferencial y hará énfasis en la corresponsabilidad que debe existir entre hombres y mujeres en materia de anticoncepción y de una sexualidad segura y sin riesgo.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Salud fortalecerá las capacidades existentes frente a la información y el acceso a métodos anticonceptivos, generando medidas que prioricen y aterricen de forma más eficaz en las zonas más apartadas del territorio nacional, de conformidad con el índice de necesidades insatisfechas de planificación familiar, la prevalencia de infecciones de transmisión sexual y sus grupos poblacionales más vulnerables, en este sentido se contemplarán por lo menos los siguientes aspectos:

1. Gestión institucional de promotores y promotoras juveniles ubicados desde estrategias de trabajo de pares para grupos poblacionales priorizados, con el fin de apoyar acciones comunitarias de Derechos Sexuales y Reproductivos en los territorios.
2. Fortalecimiento de la participación, empoderamiento y construcción de redes de apoyo y de trabajo sobre problemáticas y necesidades diferenciales de Salud Sexual y Reproductiva, hacia la anticoncepción y la vivencia de la sexualidad segura y sin riesgos, para grupos poblacionales vulnerables, histórica y estructuralmente discriminados y sujetos de especial protección.
3. La simplificación de los procedimientos de autorización para este tipo de servicios en los lugares más apartados del país.
4. Fortalecimiento de las capacidades de proveedores de salud y profesores de instituciones de educación superior,

priorizando los niveles de atención primaria en salud.

**Artículo 5°.** Se tendrá especial atención al derecho a la información y el acceso a métodos anticonceptivos en sujetos de especial protección, personas en condición de vulnerabilidad, personas en proceso de reincorporación, así como a adolescentes, personas afrocolombianas, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, víctimas del conflicto armado, víctimas de violencia sexual y población LGBTI.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Victoria Sandino Simanca H.*

**Victoria Sandino Simanca Herrera**  
Senadora de La República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 47 de 2020 Senado.

**Título del Proyecto:** “por medio de la cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano”.

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

El Secretario,

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

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 287 DE 2020 SENADO, 64 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.*

**1. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley fue radicado en Cámara de Representantes el 23 de julio de 2019 por los

honorables Representantes a la Cámara Jennifer Kristin Arias Falla, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jairo Giovanni Cristancho Tarache y Mauricio Andrés Toro Orjuela; fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 691* de 2019.

En la Cámara de Representantes la propuesta legislativa surtió su trámite y culminó con su aprobación en Plenaria el día 10 de diciembre de 2019; lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 108.

En el Senado de la República, el Proyecto de ley fue radicado el 31 de enero de 2020 y repartido a la Comisión Séptima el mismo día. Finalmente, a través del oficio CSP-CS-0409-2020 del 9 de junio de 2020, fui designada como Ponente Única por parte de la mesa directiva de la Célula Congresional a la cual pertenezco.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La propuesta legislativa busca generar mayores oportunidades de acceso a vivienda para los hombres y mujeres cabeza de familia en el país, a través de la priorización en la asignación de créditos hipotecarios, adjudicación de beneficios de mejoramiento de vivienda urbana y/o rural y tasa de interés preferencial. Asimismo, tiene como finalidad la inclusión de los hombres cabeza de familia en los programas de desarrollo social, para que logren acceder a capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, a apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales y lo anterior, con el propósito de generar recursos y empleo digno y estable.

## 3. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

### 3.1. Situación de los hogares con mujer u hombre cabeza de familia y su proximidad a la pobreza

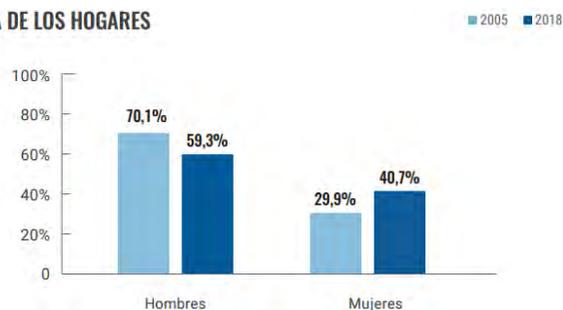
Históricamente, en medio de la sociedad las mujeres han obtenido un merecido reconocimiento por sus labores de cuidado, por la protección de sus hijos y por el papel trascendental que realizan junto con sus compañeros o cónyuges en la construcción de sus familias.

Con el pasar del tiempo, se ha evidenciado de manera creciente la debilidad en la estructura familiar y adicionalmente, son representativos los casos en que el (la) cónyuge o compañero (a) permanente no puede apoyar en el cuidado de sus hijos menores o mayores con discapacidad, no asume sus obligaciones de manutención, no cuenta con alternativas económicas y por ende no participa en la generación de ingresos, y todas estas situaciones no pueden asumirse ya sea por enfermedad de la persona o porque se presenta el abandono del hogar.

Colombia, por supuesto, no está exento de la realidad expuesta anteriormente y encontramos hogares con jefatura tanto masculina como

femenina en similares proporciones y las cifras así lo evidencian: El Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el año 2018, establece que el total de hogares en Colombia es de 14'243.223 y la jefatura de los mismos es del 59.3% de los hombres y el 40.7% de las mujeres.

JEFATURA DE LOS HOGARES



Fuente: Infografía Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - Colombia. DANE.

Las cifras también exponen la difícil condición económica y de calidad de vida de estos hogares, lo que por supuesto afecta a los menores miembros; a continuación, se expone la percepción de pobreza de jefes (as) de hogar que se consideran pobres, encontrando que en el 2019, el 37,9% del total nacional se consideraba pobre; el 30,4% de las cabeceras se consideraba pobre y en los centros poblados y rural disperso, el 62,4% se consideraba pobre:



Fuente: Encuesta nacional de calidad de vida (ECV), 2019

Considerando el propósito de la iniciativa legislativa objeto de estudio, el punto central es propender por mejorar la calidad de vida de los hogares colombianos con hombre o mujer cabeza de familia, permitiendo que los menores de edad que los integran, crezcan en un ambiente ideal y que cuenten con el acceso a todos los servicios requeridos para su formación óptima y saludable.

Es evidente que si no se logra un apoyo real y eficiente a estos hogares con hombre o mujer cabeza de familia, los menores de edad ineludiblemente resultarán afectados y por mandato constitucional, el artículo 46 determina que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asistir y proteger al menor.

Un estudio realizado por *Save the Children* en España<sup>1</sup>, deja expuesto que el riesgo de pobreza o exclusión social infantil afecta a uno de cada tres menores de edad en España (35,8%) y es una situación que golpea a **más de la mitad de los**

<sup>1</sup> Recuperado de: [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas\\_solos\\_que\\_nunca.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas_solos_que_nunca.pdf)

**hogares monoparentales (53,3%), vulnerando gravemente los derechos de los niños que viven en ellos como consecuencia de la exclusión económica y social que sufre su familia.**

Adicionalmente, revela que en ámbitos importantes para la inclusión de los menores, como lo son el empleo, la vivienda, la salud, la vulnerabilidad de los hogares aumenta considerablemente cuando están formados por un solo adultos con hijos a cargo.

**3.2. Déficit habitacional**

Según cifras entregadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el boletín del 16 de abril de 2020 sobre déficit habitacional, en el país hay 14.060.645 hogares (excluyendo los hogares que viven en viviendas étnicas o indígenas). De estos, el 9,8% (1.378.829) se encuentra en déficit cuantitativo<sup>2</sup> de vivienda, y el 26,78% (3.765.616) están en déficit cualitativo<sup>3</sup> de vivienda. En consecuencia, **el 36,6% de hogares que hay en Colombia se encuentra en déficit habitacional<sup>4</sup>.**

Del total de personas que viven el déficit habitacional en el país que es de 18.236.098, para los hombres es de 9.118.790 y para las mujeres es de 9.117.308:

	Cuantitativo	Cualitativo	Habitacional
<b>Total</b>	4.951.388	13.284.710	<b>18.236.098</b>
<b>Hombres</b>	2.514.803	6.603.987	<b>9.118.790</b>
<b>Mujeres</b>	2.436.585	6.680.723	<b>9.117.308</b>

Y el 29,1% del total de los hogares unipersonales se encuentran en déficit habitacional. Mientras que el 36,8% de los hogares con 3 personas viven en déficit habitacional:



Finalmente, el DANE establece que el **21,59% de estos hogares que presentan déficit habitacional, son hogares monoparentales<sup>5</sup>.**

<sup>2</sup> Hogares que viven en viviendas que tienen deficiencias estructurales y de espacio.  
<sup>3</sup> Hogares que viven en viviendas que, si bien no cumplen con condiciones adecuadas de habitabilidad, pueden ser objeto de ajustes o intervenciones que solucionen estas deficiencias.  
<sup>4</sup> Suma de dos indicadores: déficit cuantitativo y déficit cualitativo.  
<sup>5</sup> Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/deficit-hab-2020-nota-metodologica.pdf>

Con los argumentos anteriormente expuestos, se reconoce la necesidad de esta propuesta legislativa, la cual cuenta con un importante contenido social y adicionalmente, permitirá que el Gobierno nacional avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030, entre ellos el número 1 *Fin de la pobreza*.

**4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 43 establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades y que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Mediante la Ley 82 de 1993, el Legislativo avanzó en diferentes acciones y estrategias para favorecer a la mujer cabeza de familia, a quien definió como “*quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar*”<sup>6</sup>.

Posteriormente, el Congreso de la República entregó al país la Ley 1232 de 2008, modificando y adicionando importantes elementos para lograr una protección integral y efectiva de la mujer cabeza de familia, como sujeto de protección especial, con fundamento en la determinación del Constituyente.

Si bien existe normatividad al respecto, es menester avanzar en las acciones afirmativas para esta importante población incluyendo también al hombre cabeza de familia, toda vez que con los cambios derivados de la dinámica social a través de los años, han surgido nuevos escenarios y situaciones que pasaron de lo particular a constituirse en fenómenos que debían analizarse, y entre ellos se encuentra no sólo la presencia de mujeres cabeza de familia, sino también de hombres.

Por lo anterior, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, manifestando que la condición de cabeza de familia puede tenerla un hombre o una mujer, ya que la esencia de la misma radica en la protección de la familia como núcleo esencial y de los menores como sujetos de especial protección, con fundamento en el artículo 44 de la Constitución.

Así, conforme a lo anterior, la Sentencia C-1039 de 2003, la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

*Las medidas que adopten las autoridades en virtud del apoyo constitucional especial de que es titular la madre cabeza de familia, **pueden extenderse también al hombre cabeza de familia, pero no por existir una presunta discriminación de sexo entre uno y otro, sino como consecuencia***

<sup>6</sup> Artículo 2° de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008.

de hacer realidad el principio de protección del menor, cuando éste se encuentre al cuidado exclusivo de su padre y en aquellos casos en que sus derechos podrían verse efectiva y realmente afectados. Vale decir, el fundamento de la protección debe ser el artículo 44 de la Constitución, o sea, el interés superior del niño, pues es en esa medida que no puede protegerse únicamente a la mujer cabeza de familia sino que debe extenderse el beneficio al padre que demuestre estar en el mismo predicamento. (Negrilla y subrayas fuera del texto).

Adicionalmente, la Corte dispuso:

(...) más allá de la protección que se le otorga a la mujer cabeza de familia, debe entenderse que lo que el legislador quiere proteger es el grupo familiar que de ella depende, en especial a los niños. (Negrilla y subrayas fuera del texto).

También en la Sentencia SU-389 de 2005, determinó:

*En ese entendido, considerando que una de las justificaciones de las medidas de apoyo a las mujeres cabeza de familia es su proyección al grupo familiar más próximo, puede afirmarse que si bien no se discrimina al hombre cabeza de familia cuando se adopta un beneficio a favor de aquellas, sí pueden afectarse irrazonablemente aquellas garantías superiores que protegen el derecho de todos los menores a recibir amor y cuidado, e incluso la igualdad de trato entre ellos y el derecho a tener una familia, ya que, a partir de la medida de protección especial, sólo resultarían favorecidos los que dependen de una mujer cabeza de familia, pero no así a los que dependen de su padre, cuando éste sea cabeza de familia.*

*Para que esa diferencia resulte constitucionalmente válida, debe existir un criterio razonable y objetivo que justifique hacer tal distinción y no garantizar los derechos fundamentales de los niños a tener una familia y al “cuidado y amor” (artículo 44. C.P.) cuando la persona cabeza de familia de quien dependen es el padre.* (Negrilla y subrayas fuera del texto).

De esta forma encontramos que lo propuesto en el Proyecto de Ley en cuestión, se enmarca en el texto constitucional y en la interpretación dada por la Honorable Corte Constitucional, como institución que tiene el deber de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política.

## 5. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que “(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)”.

Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C- 307 de 2004 32 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7° debe interpretarse en el

sentido que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, **pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.**

En esta propuesta legislativa encontramos que se propone priorización para hombres y mujeres cabeza de familia, entendida como una acción afirmativa que les permitirá contar con una mejor calidad de vida, favoreciendo a sus familias y a los menores de edad a cargo; asimismo, se establece que los programas que tiene a cargo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrán una reorganización de las fuentes de financiación disponibles, **con lo cual no se generará más gasto público.**

Por lo expuesto, la propuesta legislativa cumple con lo exigido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

## 6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El articulado aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, consta de título y cinco (5) artículos, de la siguiente manera:

Título	<i>Por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.</i>
Artículo 1°	<p>Modifíquese artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 11. Flexibilización y apoyo crediticio.</b> El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a los hombres y mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros, brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la pobreza.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Todos los establecimientos de crédito de carácter público, o con participación de dineros públicos, que otorguen, préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, que estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas; darán prioridad en la asignación a las mujeres y hombres cabeza de familia luego de realizar el estudio de crédito respectivo, en caso de existir reporte en las centrales de riesgo no podrán negarlos, siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentre a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Todas las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar la adjudicación de dicho beneficio, para mujeres y hombres cabeza de familia. Parágrafo 3°. Las entidades financieras establecerán, en favor de mujeres y hombres cabeza de familia una tasa de interés para los créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa normal que cobran los establecimientos financieros de los que habla la ley.</p>
Artículo 2°	<p>Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 17 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 12. Desarrollo del principio de igualdad.</b> En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres y hombres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al</p>

<p>efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres y hombres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Vivienda, en el término de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá definir los recursos ofrecidos para programas de desarrollo social dirigidos a las mujeres y hombres cabeza de familia, esta destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal, con la cual no se generará más gasto público.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de vivienda a partir de la promulgación y divulgación de la presente ley no superior a un año, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la</p>
---

	<p>aplicación de las normas vigentes para tal efecto, estadísticas y cifras de los programas ofrecidos, determinando el cumplimiento de la inclusión de las mujeres y hombres cabeza de familia en tales programas.</p>
<b>Artículo 3° Aplicación.</b>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a ocho (8) meses, creará y administrará una base de datos y plataforma por medio de la cual se podrá registrar, verificar y certificar la calidad de mujer u hombre cabeza de familia. Lo anterior, en armonía con el parágrafo único del artículo 2° de la Ley 82 de 1993, cuya obligación se extenderá a los hombres cabeza de familia. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, en un plazo no superior a ocho (8) meses reglamentará la materia.</p>
<b>Artículo 4°</b>	<p>El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en un término máximo de doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá estructurar y elaborará una estrategia nacional de formación de familia.</p>
<b>Artículo 5° Vigencia</b>	<p>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY**

A continuación, se expone el articulado propuesto para primer debate en la Comisión VII de Senado y sus respectivas modificaciones:

<b>Proyecto de Ley 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Articulado propuesto para primer debate en Comisión Séptima de Senado</b>
<p><i>Por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p>Se ajusta redacción del título.</p>	<p><b><i>Por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adicionan la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.</i></b></p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:  <b>Artículo 11. Flexibilización y apoyo crediticio.</b>                      El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a los hombres y mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros, brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la pobreza.  <b>Parágrafo 1°.</b> Todos los establecimientos de crédito de carácter público, o con participación de dineros públicos, que otorguen, préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, que estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas; darán prioridad en la asignación a las mujeres y hombres cabeza de familia luego de realizar el estudio de crédito respectivo, en caso de existir reporte en las centrales de riesgo no podrán negarlos, siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentre a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.  <b>Parágrafo 2°.</b> Todas las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar la adjudicación de dicho beneficio, para mujeres y hombres cabeza de familia.  <b>Parágrafo 3°.</b> Las entidades financieras establecerán, en favor de mujeres y hombres cabeza de familia una tasa de interés para los créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa normal que cobran los establecimientos financieros de los que habla la Ley.</p>	<p>Se ajusta redacción del artículo 1°.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:  <b>Artículo 11. Flexibilización y apoyo crediticio.</b>                      El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso de los hombres y mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros, brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la pobreza.  <b>Parágrafo 1°.</b> <del>Todos</del> <b>Los</b> establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, <del>que estén</del> garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas, <b>priorizarán en la asignación</b> a las mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo. En caso de existir reporte en las centrales de riesgo, no podrán negarlos siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentre a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.  <b>Parágrafo 2°.</b> <del>Todas</del> <b>Las</b> entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar <b>en</b> la adjudicación de dicho beneficio, <del>para</del> a mujeres y hombres cabeza de familia.  <b>Parágrafo 3°.</b> <b>Los establecimientos de crédito mencionados en el parágrafo 1°</b>, establecerán una tasa de interés para los créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa de interés <b>vigente</b>, a favor de mujeres y hombres cabeza de familia.</p>

Proyecto de Ley 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate en Comisión Séptima de Senado
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 17 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 12. Desarrollo del principio de igualdad.</b> En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres y hombres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres y hombres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Vivienda, en el término de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá definir los recursos ofrecidos para programas de desarrollo social dirigidos a las mujeres y hombres cabeza de familia, esta destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal, con la cual no se generará más gasto público.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de vivienda a partir de la promulgación y divulgación de la presente ley no superior a un año, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la aplicación de las normas vigentes para tal efecto, estadísticas y cifras de los programas ofrecidos, determinando el cumplimiento de la inclusión de las mujeres y hombres cabeza de familia en tales programas.</p>	<p>Se ajusta la redacción del que inicialmente era el parágrafo 1°, y las disposiciones del parágrafo 2° se adicionan al primero, quedando así un parágrafo único.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 12. Desarrollo del principio de igualdad.</b> En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres y hombres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres y hombres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Vivienda, <b>Ciudad y Territorio</b>, en el término de 6 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, <del>deberá definir</del> los recursos ofrecidos para <del>sus</del> programas de desarrollo social dirigidos a las mujeres y hombres cabeza de familia. <b>La</b> destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal. <del>con la cual no se generará más gasto público.</del></p> <p>Para efectos de determinar el cumplimiento de la inclusión de mujeres y hombres cabeza de familia en los programas a su cargo, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la aplicación de las normas vigentes para tal efecto, <del>las</del> estadísticas y cifras de los programas ofrecidos.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Aplicación.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a ocho (8) meses, creará y administrará una base de datos y plataforma por medio de la cual se podrá registrar, verificar y certificar la calidad de mujer u hombre cabeza de familia. Lo anterior, en armonía con el parágrafo único del artículo 2° de la Ley 82 de 1993, cuya obligación se extenderá a los hombres cabeza de familia.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, en un plazo no superior a ocho (8) meses reglamentará la materia.</p>	<p>- Con base en el concepto emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social cuando la iniciativa hacía su tránsito en la Cámara de Representantes, se evidencia que la entidad no cuenta con la competencia para crear y administrar una base de datos donde se registre, verifique y certifique la calidad de mujer y hombre cabeza de familia. Adicionalmente, el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993 establece que <b>“la condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo”</b>.</p> <p>A su vez, la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-084 de 2018 estableció que <b>“la verificación de las circunstancias anteriormente enunciadas debe realizarse en el marco de un procedimiento administrativo, que otorgue la plenitud de las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso”</b>.</p> <p>En la actualidad se evidencia que para la mayoría de procedimientos y beneficios a los cuales busca acceder una mujer cabeza de familia, es la misma entidad <b>quien realiza la verificación</b> del cumplimiento de los requisitos que acrediten tal</p>	<p>Artículo 3°. <b>Base de datos y plataforma para mujeres y hombres cabeza de familia.</b> El Departamento Nacional de Planeación (DNP), <del>en un plazo no mayor a ocho (8) meses</del>, creará y administrará una base de datos y plataforma donde se registrará la condición de mujer u hombre cabeza de familia. Lo anterior, en armonía con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993, cuya obligación se extenderá a los hombres cabeza de familia.</p> <p>Parágrafo. <b>El Departamento Nacional de Planeación (DNP), reglamentará la materia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</b></p>

Proyecto de Ley 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate en Comisión Séptima de Senado
	<p>condición y uno de tantos ejemplos se encuentra en la estabilidad laboral para servidores públicos, donde la condición de madre cabeza de familia sin alternativa económica debe ser <b>verificada por el jefe de personal, o quien haga sus veces, a través de la información que reposa en las hojas de vida y la proveniente de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y de las Cajas de Compensación Familiar, a fin de comprobar que no existe otra persona con capacidad económica en el núcleo familiar de la servidora pública que aporte al sistema de seguridad social.</b></p> <p>Con base en los anteriores argumentos se procede a modificar el artículo, asignando la labor de la base de datos al Departamento Nacional de Planeación -DNP, con observancia de la función que reposa en esta entidad, dirigida a apoyar a los organismos y entidades competentes en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a las <b>poblaciones especiales.</b></p>	
<p>Artículo 4°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en un término máximo de doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá estructurar y elaborará una estrategia nacional de formación de familia.</p>	<p>Se sugiere la eliminación del artículo, considerando que dentro de la legislación nacional ya se cuenta con herramientas de protección y con estrategias dirigidas al fortalecimiento de la familia, la mayoría de ellas a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p> <p>Encontramos la Ley 1361 de 2009, la cual busca fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia y además establece la <b>política nacional de apoyo y fortalecimiento de la familia</b>, con algunos ejes estratégicos tales como la prevención, la reconciliación y la orientación.</p> <p>Uno de sus ejes denominado “Convivencia democrática en las familias” propende por <b>el fortalecimiento de las capacidades y habilidades en el manejo adecuado de conflictos y la construcción de proyectos de vida familiares en espacios de convivencia armónica.</b></p> <p>Por lo anterior, se evidencia que el ICBF ya cuenta con un amplio conjunto de herramientas y estrategias, además de la capacidad institucional con presencia en diferentes zonas del país, para asesorar y trabajar en pro de la estructura familiar en Colombia.</p>	<p>Artículo 4°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en un término máximo de doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá estructurar y elaborará una estrategia nacional de formación de familia.</p>
<p>Artículo nuevo sugerido por la ponente única</p>	<p>Entendiendo el emprendimiento como una puerta de oportunidades y un motor de desarrollo económico que permitirá el mejoramiento de las condiciones de vida de muchas familias en Colombia, se considera necesario adicionar el artículo 6° de la Ley 1232 de 2008, el cual modifica el artículo 8° de la Ley 82 de 1993, con el fin de incluir a los hombres cabeza de familia, definidos bajo las condiciones que a lo largo de esta ponencia se han expresado y de lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional y la forma en que debe acreditarse tal condición.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 8° de la Ley 82 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Fomento para el desarrollo empresarial. El Gobierno nacional ofrecerá planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales mujeres y hombres cabeza de familia puedan realizar una actividad económicamente rentable.</p> <p>Para tal efecto, el <b>Departamento</b> Nacional de Planeación (DNP), el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, la <b>Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias</b>, y las Secretarías de Planeación departamentales, distritales y municipales, y los demás organismos de naturaleza similar existentes o que llegaren a crearse diseñarán y ejecutarán planes y programas dirigidos especialmen-</p>

Proyecto de Ley 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate en Comisión Séptima de Senado
		<p>te a <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia, para lograr la calificación de su desempeño básico y por competencias. Tales entidades deberán:</p> <p>a) Generar estadísticas con perspectiva de género a través de los organismos competentes, que permitan construir y formular planes, programas, proyectos y políticas públicas adecuadas a las necesidades de <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia;</p> <p>b) Generar programas gratuitos de capacitación, flexibles en su duración y adaptados a la disponibilidad de tiempo de <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia;</p> <p>c) Crear redes regionales emprendedoras y productivas que vinculen a <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia en actividades económicas sostenibles y rentables. El Gobierno nacional determinará cuáles son las entidades que ejercerán la inspección, vigilancia y control en el cumplimiento y ejecuciones de los planes, programas y políticas públicas dirigidas a <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia.</p> <p>Parágrafo 1°. El <b>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</b> fijará los parámetros que permitan la evaluación de estas acciones gubernamentales, a través de indicadores de gestión y resultados.</p> <p>Parágrafo 2°. La Banca de oportunidades financiará de manera prioritaria los proyectos que adelanten <b>mujeres y hombres</b> cabeza de familia en el marco del fomento para el desarrollo empresarial a que hace referencia el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3°. La Agencia de Emprendimiento e Innovación (iNNpulsa), o quien haga sus veces, creará y promoverá convocatorias de emprendimiento dirigidas a mujeres y hombres cabeza de familia.</b></p>
Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## 8. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

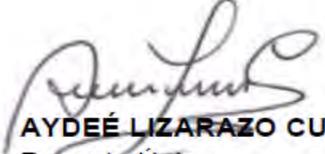
En virtud del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 1° de la Ley 2003 del 2009, la presente iniciativa legislativa contiene las condiciones de los literales a) y b) de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés como lo desarrolla el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, lo anterior, teniendo en cuenta que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

## 9. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley número 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara, por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto

propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

  
**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
 Ponente Única  
 Senadora de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 287 de 2020 Senado, 064 de 2019 Cámara.

**Título del Proyecto:** “*por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones*”.

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

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2020 SENADO, 064 DE 2019 CÁMARA**

*por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 11. Flexibilización y apoyo crediticio.**

El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso de hombres y mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros, brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la pobreza.

**Parágrafo 1°.** Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas, priorizarán en la asignación a mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo.

En caso de existir reporte en las centrales de riesgo, no podrán negarlos siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentre a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

**Parágrafo 2°.** Las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar en la adjudicación de dicho beneficio a mujeres y hombres cabeza de familia.

**Parágrafo 3°.** Los establecimientos de crédito mencionados en el parágrafo 1°, establecerán una tasa de interés para créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa de interés vigente, a favor de mujeres y hombres cabeza de familia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 12. Desarrollo del principio de igualdad.** En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de mujeres y hombres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a mujeres y hombres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el término de 6 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, definirá los recursos ofrecidos para sus programas dirigidos a mujeres y hombres cabeza de familia. La destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal.

Para efectos de determinar el cumplimiento de la inclusión de mujeres y hombres cabeza de familia en los programas a su cargo, solicitará a las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la aplicación de las normas vigentes para tal efecto, las estadísticas y cifras de los programas ofrecidos.

Artículo 3°. *Base de datos y plataforma para mujeres y hombres cabeza de familia.* El Departamento Nacional de Planeación (DNP), creará y administrará una base de datos y plataforma donde se registrará la condición de mujer u hombre cabeza de familia. Lo anterior, en armonía con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993, cuya obligación se extenderá a hombres cabeza de familia.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), reglamentará la materia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 8° de la Ley 82 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Fomento para el desarrollo empresarial.** El Gobierno nacional ofrecerá planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales mujeres y hombres cabeza de familia puedan realizar una actividad económicamente rentable.

Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y las Secretarías de Planeación departamentales,

distritales y municipales, y los demás organismos de naturaleza similar existentes o que llegaren a crearse diseñarán y ejecutarán planes y programas dirigidos especialmente a mujeres y hombres cabeza de familia, para lograr la calificación de su desempeño básico y por competencias. Tales entidades deberán:

- a) Generar estadísticas con perspectiva de género a través de los organismos competentes, que permitan construir y formular planes, programas, proyectos y políticas públicas adecuadas a las necesidades de mujeres y hombres cabeza de familia;
- b) Generar programas gratuitos de capacitación, flexibles en su duración y adaptados a la disponibilidad de tiempo de mujeres y hombres cabeza de familia;
- c) Crear redes regionales emprendedoras y productivas que vinculen a mujeres y hombres cabeza de familia en actividades económicas sostenibles y rentables. El Gobierno nacional determinará cuáles son las entidades que ejercerán la inspección, vigilancia y control en el cumplimiento y ejecuciones de los planes, programas y políticas públicas dirigidas a mujeres y hombres cabeza de familia.

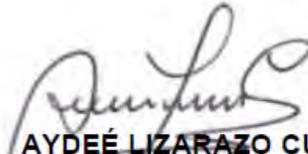
**Parágrafo 1°.** El Departamento Nacional de Planeación (DNP) fijará los parámetros que permitan la evaluación de estas acciones gubernamentales, a través de indicadores de gestión y resultados.

**Parágrafo 2°.** La Banca de oportunidades financiará de manera prioritaria los proyectos que adelanten mujeres y hombres cabeza de familia en el marco del fomento para el desarrollo empresarial a que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo 3°.** La Agencia de Emprendimiento e Innovación (iNNpulsa), o quien haga sus veces, creará y promoverá convocatorias de emprendimiento dirigidas a mujeres y hombres cabeza de familia.

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

Atentamente,

  
**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
 Ponente Única  
 Senadora de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020)

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

**Número del Proyecto de Ley:** número 287 de 2020 Senado y 064 de 2019 Cámara.

**Título del Proyecto:** “por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

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

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 840 - Miércoles, 2 de septiembre de 2020  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema. ....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 13 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones Retiro parcial de cesantías. ....	7
Informe de ponencia para primer debate en Senado, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto ley número 47 de 2020 Senado, por medio del cual se decretan medidas para la superación de barreras de acceso a anticonceptivos en el sistema de salud colombiano. ....	14
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 287 de 2020 Senado, 064 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones. ....	22