



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1638

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley
1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

1. Antecedentes

El presente proyecto de Ley, fue radicado el día 9 de abril del año 2019 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes, por los congresistas, Diego Javier Osorio Jiménez, Luis Fernando Gómez Betancurt, Esteban Quintero Cardona, Milton Hugo Angulo y otras firmas. Teniendo por objeto, contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural, en concordancia con el mandato constitucional y la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– mediante la creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, que promueva y fortalezca el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media y prevenga y mitigue la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia.

Una vez radicado, el proyecto empezó a surtir su trámite al interior de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del procedimiento legislativo, fueron designados como ponentes los honorables representantes, Diego Patiño, Oswaldo Arcos, Martha Villalba, María José Pizarro y Luis Fernando Gómez Betancurt. En este orden presentaron ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la gaceta 446 de 2019, en la misma se incluyeron algunas modificaciones las cuales fueron recogidas en la presente exposición de motivos, dicha ponencia fue aprobada en la comisión el día 10 de junio del año 2019; posteriormente se presentó ponencia para segundo debate, publicada en la gaceta 753 de 2019 y aprobada por la cámara de representantes el día 09 de diciembre de 2019.

Posteriormente, en la comisión sexta del Senado de la república fue designada como ponente la Honorable Senadora, Ruby Helena Chagüi Spath, quien presento ponencia positiva ante la comisión, publicada en la gaceta 304 de 2020, la cual fue aprobada por la comisión sexta de Senado el 12 de junio de 2020, quedando faltando solamente un debate para que el proyecto se convirtiera en Ley de la República.

Tras naufragar en su primer intento por vencimiento de términos, el proyecto se presenta nuevamente el 21 de julio de 2021 ante la secretaría del Senado de la

República, por los congresistas Diego Javier Osorio, Ruby Helena Chagüi Spath, Luis Fernando Gómez, Milton Angulo, Enrique Cabrales y Esteban Quintero, de donde fue enviado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para su trámite con ponencia de la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath. El proyecto de ley fue aprobado en comisión VI de senado el 26 de octubre de 2021.

2. Objeto

La presente iniciativa legislativa, busca fortalecer y fomentar la educación cívica y en valores en los niñas, niños y adolescentes que reciben formación académica en los niveles de preescolar, básica y media, lo anterior dentro del marco de las disposiciones normativas plasmadas en la Ley 1620 de 2013. Consideramos preponderante y de vital importancia la

propuesta de una formación ciudadana encaminada a buscar el desarrollo integral de los educandos, una educación que permita posibilitar la acción constructiva de la sociedad; En este orden de ideas es importante articular la educación tradicional con la formación en valores cívicos y ciudadanos, mismos que deben repercutir de manera directa en la formación de futuros ciudadanos con proyectos de vida de progreso personal y con una visión de beneficio colectivo, en bienestar de todos los colombianos.

Así las cosas, se busca que, desde el Sistema Escolar, se puedan desarrollar y llevar a feliz término, junto con los objetivos y planes de aprendizaje del Ministerio de Educación, una formación en valores ciudadanos, donde aprendan acerca de sus derechos y piensen a nivel país, una educación basada en la exigencia del respeto por todos los miembros de la sociedad, y la obligación que tienen y tendrán como futuros ciudadanos de retribuirle al país mediante el cumplimiento de deberes y obligaciones con este.

Buscamos mediante la presente iniciativa legislativa la formación de futuros ciudadanos comprometidos a ultranza con el respeto por la normas de convivencia, el compromiso con el orden público, el amor por la nación, el respeto por la naturaleza y los bienes estatales, así como el tacto que deben tener con los adultos mayores, las personas en condiciones de vulnerabilidad, el ceder el paso, respetar las señales de tránsito y los límites de velocidad, ceder el puesto en el transporte público o en las filas a las mujeres embarazadas y personas de tercera edad, un ciudadano que este comprometido con el pago de tributos, con la atención al ciudadano en entidades pública y privadas; todo lo anterior es una muestra de la creación mancomunada de nación con crecimiento colectivo.

Además, somos conscientes de que el Sistema de Convivencia Escolar y la formación en valores cívicos y ciudadanos, debe ser un trabajo articulado en el cual no solamente

| | |
|--|--|
| <p>confluye el Estado, los educadores y los discentes, sino que también deben participar de manera activa los padres, madres y representantes legales de los educandos, quienes tienen una relación directa con el proceso académico y formativo de sus hijos, es esta la razón por la cual cobra importancia LA ESCUELA DE PADRES, creada mediante la Ley 1404 de 2010, misma que recientemente fue derogada por la Ley 2025 del año 2020, es por ello que es menester que los padres participen de manera activa en la educación y formación de sus hijos en valores y principios, dentro de los ambientes, sociales, académicos y familiares, estableciendo de esta manera una asistencia obligatoria a la escuela de padres, pues mediante esta figura los niños, niñas y adolescentes podrán observar el compromiso de sus padres y la participación de estos de manera directa en su formación.</p> <p>3. Justificación</p> <p>Un tema recurrente, al hacer el análisis del acontecer diario en nuestro país sobre la ejecución de los recursos públicos e incluso de recursos privados, es la corrupción. La misma ha permeado de manera ostensible a nuestra sociedad y, por ende, a quienes se les ha confiado la administración y ejecución de los mismos.</p> <p>No podemos desconocer que estamos afrontando una verdadera crisis de valores de todo orden, crisis que cada vez se ve reflejada en nuestra identidad, afectando la misma, redefiniéndola de manera negativa e incluso acogiéndola en nuestra cotidianidad como algo normal, incluso usual y, no como debería ser, como algo absolutamente excepcional y, que, de ocurrir, debería generar la mayor reacción y repudió por todos nosotros.</p> <p>Es claro y sobra señalar los múltiples hechos y circunstancias que determinan el momento de crisis que sufre Colombia en el ámbito ético, moral, familiar y axiológico. Los elevados niveles de corrupción reinantes en todos los niveles, la pérdida progresiva de la confianza ciudadana en las entidades del Estado y los bajos niveles de compromiso con los valores morales, hacen necesaria una intervención profunda en las convicciones, creencias y acciones de los individuos en sociedad.</p> <p>Esta intervención clara, ordenada, sistemática y con propósitos específicos, deberá definirse en el mundo como una Nación que prioriza en la formación y respeto de los valores individuales y comunes como regla fundamental de la vida en sociedad y como principio básico del desarrollo social y económico de quienes la integran. En este orden, el único lugar donde es posible generar cambios significativos y duraderos desde temprana edad en los individuos que conforman una sociedad y que representan a la misma, es ciertamente en el sistema educativo.</p> | <p>Colombia vive un momento histórico complejo, en el que después de varias décadas de conflicto armado, violencia y exclusión, cuenta con la oportunidad de construir una Nación distinta, apta para convivir en la diversidad y el pluralismo, capaz de ejercer sin excepciones el respeto y la tolerancia, constructora de mejores escenarios de interacción y entendimiento, con altos estándares morales que se deben traducir, para el caso, en el absoluto reconocimiento de obligaciones y deberes y por supuesto en el respeto de los bienes públicos y privados.</p> <p>A lo largo de los últimos años, se han logrado avances importantes en el fortalecimiento de la educación, uno de los cuales es la creación de la Ley 1620 de 2013 Sistema Nacional de Convivencia Escolar y las herramientas con las que cuenta, para garantizar mejores niveles de interacción al interior de los estamentos educativos y, entre ellos, lograr la formación constante en derechos humanos al interior de los ambientes escolares y promover el aprendizaje y práctica de los principios que deben inspirar a la sociedad.</p> <p>La promoción y el fortalecimiento en el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media y también con la prevención y mitigación de la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia. Estos dos últimos asuntos, constituyen un problema delicado para la sociedad del momento actual, en el que al interior de las mismas instituciones se han presentado graves y reiterados casos de vulneración de garantías humanas y donde la concepción en edades tempranas, está afectando los proyectos de vida de adolescentes y jóvenes, como consecuencia de una insuficiente o inadecuada educación para el cuidado de sí mismo y el ejercicio responsable y oportuno de la sexualidad.</p> <p>Ahora bien, el Sistema Nacional de Convivencia Escolar en sus diversas instancias, está llamado a ser una herramienta poderosa para construir al interior de las instituciones educativas el modelo de sociedad que queremos ser, erradicando desde la consciencia individual las prácticas lesivas y generando los pensamientos y conductas que hagan de la integridad un imperativo y del respeto por lo público y lo privado, por supuesto, una condición general.</p> <p>Como Estado, debemos utilizar las herramientas legales con las que contamos de manera que se optimicen las mismas y se logren de manera armónica y clara los objetivos que se plantearon y se plantean con estas. Originado desde La Constitución Política en su Artículo 41. "En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.". El cual también es desarrollado mediante la Ley 1620 de 2013 Sistema Nacional de Convivencia Escolar.</p> |
| <p>En este orden, consideramos conveniente y oportuno poder recurrir a tal herramienta, esto es, al Sistema Nacional de Convivencia Escolar, para que las instituciones educativas puedan, a través del mismo, ser ciertamente eje fundamental en la formación de nuestros niños, tarea en la que será absolutamente relevante el acompañamiento de los padres de familia.</p> <p>Buscamos, entonces que el Sistema Nacional de Convivencia Escolar desarrolle e integre, como complemento de los objetivos que hoy lo conforman, otros, de tal manera que se formen ciudadanos íntegros y capaces de generar proyectos de vida orientados al progreso personal con visión de beneficio colectivo.</p> <p>Existen, entonces, tres elementos u objetivos de gran importancia, que complementarán los grandes aciertos contenidos en la normatividad de convivencia escolar:</p> <p>La formación en valores ciudadanos y en deberes y obligaciones en los niveles educativos básico y medio, es fundamental para crear y fomentar en los niños consciencia de sociedad, donde no solo aprendan sobre derechos, su exigencia y su respeto por todos los miembros de la sociedad, sino además sobre la obligación que tienen y tendrán como futuros ciudadanos de retribuir a la misma al cumplir con los deberes y obligaciones con aquella.</p> <p>Buscamos la formación de ciudadanos que entiendan su compromiso con el orden, el respeto por las normas de convivencia, que quieran y amen su entorno, lo que incluye conductas básicas de la vida en sociedad como no arrojar basuras a la calle, ceder el paso al conducir, el respeto a los límites de velocidad, a los ancianos, a las mujeres embarazadas, la atención al ciudadano en las entidades públicas y privadas, el pago de tributos, entre otros.</p> <p>La formación para el respeto de los bienes públicos y privados en todos los niveles educativos. Forjar en las nuevas generaciones valores actuantes desde la honestidad, la salvaguarda de lo ajeno y la conciencia del esfuerzo y el merecimiento; son asuntos que deben convocar al sector educativo, eje de la formación axiológica. Es importante que los colombianos estemos comprometidos desde la infancia con la consciencia en torno al valor de lo que a todos pertenece y el respeto por ello, el cuidado de su integridad y la búsqueda del bien común como imperativo natural.</p> <p>Así mismo, resulta fundamental que se asuma que la prosperidad individual es y debe ser el resultado del esfuerzo y la persistencia y que quien ha logrado consolidar metas a partir de su trabajo, debe ser inspiración para otros y al mismo tiempo, destinatario del respeto por lo que con justicia y esmero ha conquistado. Debemos generar en los estudiantes, el deseo por conquistar sus metas, proscribir la idea del camino fácil para</p> | <p>emular el sentido de propósito en todo lo que se realiza y llevar a una convivencia sustentada en el reconocimiento del valor del otro, el respeto por lo que le corresponde y también la salvaguarda de lo que le pertenece.</p> <p>Finalmente, es esencial consolidar mecanismos para que los padres, madres y acudientes de los estudiantes, se vinculen con el proceso académico y formativo de sus hijos y acudidos. La Escuela de padres cobra la mayor importancia en el proceso constante y continuo de formación de ciudadanos, esta se concibe como una instancia de formación para la convivencia social, escolar y familiar, en la que se fortalezca la formación en principios y valores entre la sociedad y la familia, así como el compromiso que como ciudadanos adquirimos con aquellos que se encuentran en formación de frente a un entorno cambiante que debe propender por no vulnerar ningún derecho, así como ningún deber, instancia en la participemos de manera activa en la formación de una consciencia colectiva de derechos, obligaciones y deberes y donde aprender a conocer y reconocer los límites de lo que nos es permitido y de lo que nos es prohibido sea claro, transparente y responsable. La misma permitirá así que los niños sientan que sus padres están comprometidos de manera directa en su formación, canalizando posiblemente de forma pacífica la solución de conflictos en el hogar y en el entorno individual y colectivo de los mismos.</p> <p>La Escuela de Padres por todo lo anterior, como instrumento y parte de un mecanismo de formación integral de los niños debe convertirse en un espacio de asistencia obligatoria para los padres, pues en la misma con su participación activa y directa en espacios académicos se aportará a la preparación de los niños y futuros ciudadanos para desempeñar con excelencia el papel de ciudadanos honestos, que respetan todo su entorno, así como el de padres y madres que aman y son ejemplo de vida a sus hijos en sus actuaciones.</p> <p>Corresponde igualmente en este orden, a toda la sociedad, representada en este caso en las instituciones y empresas, públicas y privadas, respaldar a la familia y colaborar con dicho objetivo, permitiendo la participación de sus empleados en los espacios establecidos por las instituciones educativas en la ruta de atención que materializa el Sistema Nacional de Convivencia Escolar.</p> <p>Cabe resaltar que si bien, existen espacios formativos al interior de algunas instituciones, que por su propia iniciativa los han creado y fortalecido desde esfuerzos particulares; esta buena práctica debe generalizarse y formalizarse como un escenario de formación continua, en el cual todas las personas reciban estrategias para la vida en sociedad y en familia, retroalimentando la formación recibida, y entendiendo la importancia de apoyar el proceso formativo de las nuevas generaciones.</p> |

Según la cartilla del Ministerio de Educación de "Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas"¹, resulta importante una elaboración de sociedad basada en la convivencia humano, en la inclusión de una formación efectiva para un desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en pos del crecimiento como Nación, de la salvaguarda del orden público y el perfeccionamiento de comportamientos de los futuros ciudadanos, quienes estarán en la capacidad de ver a sus semejantes como sujetos de posibilidades con los cuales de manera colectiva pueden construir país, compartir ideas, debatir desde las diferencias, y llegar a consensos en los cuales la finalidad siempre será el interés general del pueblo colombiano y el enaltecimiento de la nación a nivel continental y global.

Complementar el objeto de la ley de Convivencia Escolar, las funciones del Comité Nacional al igual que de los territoriales y enriquecer las responsabilidades de las autoridades educativas en todos los niveles: desde el Ministerio de Educación hasta los Directivos Docentes y los padres de familia es una oportunidad para avanzar en la construcción de mejores niveles de convivencia desde los escenarios educativos.

Otro de los puntos del presente proyecto de Ley, es darle fuerza y fomentar la escuela de padres, establecida actualmente en la Ley 2025 del año 2020 en este orden de ideas resulta necesaria la asistencia de los padres y madres de familia o de los representantes legales de los menores a la escuela de padres, siendo este un mecanismo de formación integral en valores ciudadanos, buscando una participación efectiva en espacios académicos para desempeñar en el futuro y de manera sobresaliente el papel de ciudadanos honestos, que respetan su entorno, amigables con el medio ambiente y con vocación cívica.

Si bien, existen instituciones educativas que han tomado la decisión de articular un trabajo mancomunado con padres de familia, es menester establecer disposiciones normativas que sean obligatorias, es por ello que la presente iniciativa parlamentaria es una oportunidad para fortalecer esta instancia y un aporte a la consolidación de una ciudadanía activa que haga de Colombia un país cada vez más justo, fraterno, respetuoso del derecho, honesto y orientado a lo mejor.

El proyecto de Ley, es una iniciativa que se encuentra a la vanguardia, que busca la articulación de todos los sectores que participan en la educación de niños, niñas y adolescentes, es por ello la necesidad de llevar a feliz término la figura de escuelas de padres, pues la participación de los padres es de vital importancia dentro de la formación académica, además de que, la misma se encuentra en concordancia con lo

¹ Serie guías N°6, Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas, Formar para la ciudadanía si es posible, República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, año 2004, disponible en línea en, https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-75768_archivo_pdf.pdf

5. Proposición

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de Ley No. 041 de 2020 – Senado, "Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones" y proponemos a la Honorable Plenaria del Senado de la República, darle debate al Proyecto de Ley.

De los honorables Congresistas:



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

establecido en el artículo 3 de la recién sancionada Ley 2025 del año 2020, el cual a renglón seguido reza lo siguiente:

Artículo 3°. Articulación de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y cuidadores al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Toda institución educativa pública y privada deberá tener un apartado especial en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que defina cómo se desarrollarán las condiciones del Programa de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y cuidadores, la cual estará alineada y articulada con su misión, visión, principios y valores como resultado del trabajo articulado con la familia, institución educativa y en respuesta a su contexto más inmediato.

La implementación de las escuelas para padres y madres de familia y cuidadores se hará en el marco de su autonomía y el derecho que les asiste de elegir la educación que deseen para sus hijos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes

En este orden de ideas, la articulación de los padres, madres y representantes legales de los menores es importante con el fin de erradicar varios problemas coyunturales que tenemos como nación, de entregarles a los discentes unas bases sólidas en valores cívicos, en principios ciudadanos, sumado a ellos la educación académica y por competencias técnicas en aquellas instituciones en las cuales los estudiantes de los grados 10 y 11 puedan optar por media técnica, de esta manera se busca forjar en los ciudadanos del mañana un sentido de pertenencia por nuestra nación y una visión de país que los lleve a realizar acciones encaminadas a buscar el interés colectivo por encima del particular, el respeto por el erario y por las instituciones públicas y privadas, ciudadanos que hagan una Colombia más grande, con más oportunidades, una Colombia que sea ejemplo a nivel latinoamericano y global.

4. Impacto fiscal y propuesta económica

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas", el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

No deberá entonces el Gobierno Nacional de disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

Texto propuesto para segundo debate del proyecto de Ley 041 de 2021 Senado

"Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media en el marco de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así:

9. Fomentar, fortalecer y articular acciones del Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional de Convivencia Escolar con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4° de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:


Artículo 21. Manual de convivencia. En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, que permitan aprender del error, respetar la diversidad y dirimir los conflictos de manera pacífica y de posibles situaciones y conductas que atenten contra el ejercicio de sus derechos; así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un párrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 7°. Término de reglamentación. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 26 DE OCTUBRE DE 2021, DEL PROYECTO DE LEY No. 041 DE 2021 SENADO

“Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media en el marco de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así:

9. Fomentar, fortalecer y articular acciones del Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional de Convivencia Escolar con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4° de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 21. Manual de convivencia. En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, que permitan aprender del error, respetar la diversidad y dirimir los conflictos de manera pacífica y de posibles situaciones y conductas que atenten contra el ejercicio de sus derechos; así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un párrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.


Artículo 7°. Término de reglamentación. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 26 de Octubre de 2021, el Proyecto de Ley No. 041 de 2021 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1620 DE 2013 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, *según consta en el Acta No. 12, de la misma fecha*



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA, al Proyecto de Ley No. 111 de 2021 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA PATRIMONIO NACIONAL INMATERIAL LA SEMANA SANTA EN EL MUNICIPIO DE SABANALARGA, EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
 Secretario General
 Comisión Sexta del Senado

La rica historia de este municipio podría dividirse en dos, iniciando con su fundación definitiva el 26 de enero de 1744, momento en el cual Francisco Pérez de Vargas anuncia la fundación de Sabanalarga al Virrey Sebastián de Eslava. En 1833, producto de la Ley del 27 de enero de 1860, es ascendida a la categoría de Villa, adscrita a la cabecera del cuarto cantón de la provincia de Cartagena, en este momento fue declarada capital de la provincia que llevaba su mismo nombre.



El segundo momento que definió el trasegar de Sabanalarga se dio en 1905 cuando fue separada del departamento de Bolívar y fue adherida a la provincia de Barranquilla para creación del hoy departamento del Atlántico². Lo anterior a través de la Ley 17³ de 1095 del 11 de abril, de la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. El presidente Rafael Reyes ratificó la decisión de constituir el Departamento del Atlántico, nombró como Gobernador del Atlántico al General Diego A. Castro y Barranquilla se erigió como capital del departamento.

² Alcaldía municipal de Sabanalarga, portal web. Reseña sobre Sabanalarga "Nuestro Municipio". www.sabanalarga-atlantico.gov.co/municipio/nuestro-municipio

³ Ley 17 de 1905, El Art. 8°. "Crease el Departamento del Atlántico formado por las Provincias de Sabanalarga y Barranquilla del Departamento de Bolívar, con los límites que actualmente tienen. Parágrafo: La Capital de este Departamento será la Ciudad de Barranquilla".

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 SENADO

por medio del cual se decreta Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley busca declarar Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

INFORMACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE SABANALARGA

Sabanalarga es un municipio central en el Departamento del Atlántico, con una población proyectada por el DANE a 2020 de 103.325 habitantes¹. El municipio cuenta con 7 corregimientos (Aguada de Pablo, Cascajal, Colombia, Gallego, Isabel López, La Peña y Molinero); y 5 caseríos (Cumaco, Patilla, PaloSeco, La Piedra y Mirador). Su extensión total es de 399 Kms², con una temperatura media de 28°C y una distancia de referencia de 41 Kms hasta Barranquilla a través de la Vía de la Cordialidad.



En la actualidad, la economía del municipio la ha convertido en una de las despensas agrícolas del departamento del Atlántico, logrando ser un suministro de ganado vacuno, cultivos de mango (405 toneladas en 2019), yuca (1664 toneladas en 2019), maíz (39 toneladas en 2019) y guandul (59 toneladas en 2019)⁴. Producto de lo anterior, Sabanalarga se consolida y proyecta como el centro comercial de Departamento, de hecho, la feria ganadera más relevante del Departamento se celebra anualmente en el municipio, recibiendo comitivas expositoras de toda la Región Caribe y el país.

Ahora bien, en materia de tradición, Sabanalarga es ampliamente reconocida por su devoción católica y la conmemoración de la Semana Santa por los feligreses del municipio, el departamento y la Región Caribe. Esta tradición católica en Sabanalarga se remonta desde siglo XVIII y ha contado con el acompañamiento anual de miles de devotos que se acercan al municipio, al punto de ser considerado por la Asamblea Departamental del Atlántico como un Patrimonio Cultural del Departamento desde el 11 de diciembre de 2007.

La tradición católica se ha hecho fuerte en Sabanalarga hasta el punto de ser considerada por muchos como la "Semana Santa más bella del Caribe". Es así como el municipio se ha convertido en un epicentro religioso del departamento del Atlántico. La organización de la Semana Santa ha contado con el acompañamiento permanente de las autoridades locales del municipio, del departamento, así como de distinguidas personalidades de la ciudad. La magna conmemoración católica es llevada a cabo en todo el municipio, concentrando su feligresía en los templos repartidos por la ciudad, particularmente en la Iglesia San Antonio de Padua.

¹ Alcaldía municipal de Sabanalarga, portal web. Información General sobre Sabanalarga. www.sabanalarga-atlantico.gov.co/municipio

⁴ Agronet, Minagricultura. Reporte de producción agropecuaria, Sabanalarga (2019). www.agronet.gov.co

En reconocimiento del valor cultural e inmaterial de la Semana Santa celebrada en el municipio de Sabanalarga, la mayoría de los congresistas de la bancada del Atlántico, así como de congresistas del partido Conservador, presentamos el presente Proyecto de Ley. La iniciativa le apunta al reconocimiento del esfuerzo colectivo de los habitantes, autoridades y feligreses nacionales al consagrarse fielmente en la fe católica.

MODIFICACIONES REALIZADAS EN 1ER. DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 111/21 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA PATRIMONIO NACIONAL INMATERIAL LA SEMANA SANTA EN EL MUNICIPIO DE SABANALARGA, EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO".

| ART. | TEXTO ORIGINAL | TEXTO APROBADO EN 1ER. DEBATE |
|------|---|---|
| 1° | Declárese Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico. | Sin modificaciones. |
| 2° | Autorizar al Gobierno Nacional efectuar las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria para que sean incorporadas en las leyes de Presupuesto de las próximas vigencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política. | Sin modificaciones. |
| 3° | El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos nacionales adicionales o complementarios a las apropiaciones para tal fin. | El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos nacionales adicionales o complementarios a las apropiaciones para tal fin. <u>Parágrafo: El Ministerio de Cultura, contribuirá en la promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, desarrollo y fomento, nacional e internacional de la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga.</u> |

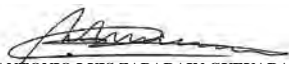
| | | |
|----|---|---|
| 4° | Artículo nuevo en la primera ponencia. | <u>El Ministerio de Cultura iniciará lo correspondiente para la declaratoria y el manejo como patrimonio cultural de la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, de acuerdo con lo estipulado en la presente Ley y en los artículos 4, 5, 8 y 11.1 de la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008.</u> |
| 5° | Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contra créditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley. | Sin modificaciones. |
| 6° | La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Sin modificaciones. |

- Sin modificaciones para segundo debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.

PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA

Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Ley No. 111/21 Senado "Por medio del cual se decreta Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico".

En consecuencia, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al texto propuesto, sin modificaciones.


ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
 SENADOR DE LA REPÚBLICA
 PONENTE

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
 PROYECTO DE LEY No. 111/21 SENADO**

"Por medio del cual se decreta Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

Artículo 2°. Autorizar al Gobierno Nacional efectuar las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria para que sean incorporadas en las leyes de Presupuesto de las próximas vigencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos nacionales adicionales o complementarios a las apropiaciones para tal fin.

Parágrafo: El Ministerio de Cultura, contribuirá en la promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, desarrollo y fomento, nacional e internacional de la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga.

Artículo 4° El Ministerio de Cultura iniciará lo correspondiente para la declaratoria y el manejo como patrimonio cultural de la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, de acuerdo con lo estipulado en la presente Ley y en los artículos 4, 5, 8 y 11.1 de la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contra créditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

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



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se declara el 15 de marzo
como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión
Financiera, y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión Financiera y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país, la inclusión de los jóvenes, el fomento habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas y el buen manejo y administración de los recursos.

Lo anterior, con el propósito de fortalecer la educación financiera de todos los ciudadanos, con especial énfasis en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país. Esta formación está encaminada en afianzar las habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre las finanzas, el buen manejo y administración de los recursos.

II. IMPACTO FISCAL

Con el propósito de dar claridad sobre la discusión del presente proyecto de ley y en razón del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley no genera impacto fiscal toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo. En el presente proyecto se propone el fortalecimiento de la educación financiera en articulación con otras disposiciones y/o herramientas emanadas del ejecutivo, así como la declaración del 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión Financiera.

III. CONFLICTO DE INTERESES

En atención a lo establecido en Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, puntualmente en el artículo No. 3 “Declaración de impedimentos”, en nuestra calidad de ponentes para segundo debate en Senado del Proyecto de Ley No. 166/21 Senado “Por medio de la cual se declara el 15 de marzo como el día nacional de la educación y la inclusión financiera, y se dictan otras disposiciones”, presentamos el presente título a consideración de la honorable Plenaria del Senado de la República, para que les sirva de insumo en la evaluación de los criterios que podrían configurar un hipotético conflicto de intereses en el trámite de discusión y votación del proyecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Al respecto, la norma plantea la existencia de un conflicto de intereses cuando “la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista” (subrayado por fuera del texto). Es claro que el presente Proyecto de Ley no supone la existencia de un beneficio particular y actual,

toda vez que no se otorgan privilegios - puntual y particularmente - favorables a los congresistas, que no puedan beneficiar al resto de los ciudadanos.

En relación a lo expuesto, la presente iniciativa de ley tiene como propósito declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión Financiera y promover la educación financiera a todos los ciudadanos. Se trata entonces de una propuesta de aplicación general en el país y que apenas supone el establecimiento conmemorativo y pedagógico de la educación financiera como herramienta de progreso y desarrollo.

Por lo expresado anteriormente, la discusión y votación del Proyecto de Ley No. 166/21 Senado “Por medio de la cual se declara el 15 de marzo como el día nacional de la educación y la inclusión financiera, y se dictan otras disposiciones”, NO supone la configuración de conflictos de intereses imputables a los congresistas. El presente Proyecto de Ley no determina beneficios particulares, de hecho y a efectos prácticos, se trata de una conmemoración que además propone introducir herramientas pedagógicas útiles a los colombianos.

IV. MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIONAL:

Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (...)*

Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...)*

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

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

(...)

d) *Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.*

(...)

LEGAL:

Ley 1328 de 2009 “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.

Artículo 3°. *Principios. Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los siguientes:*

(...)

f) *Educación para el consumidor financiero. Las entidades vigiladas, las asociaciones gremiales, las asociaciones de consumidores, las instituciones públicas que realizan la intervención y supervisión en el sector financiero, así como los organismos de autorregulación, procurarán una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios financieros que ofrecen las entidades vigiladas, de la naturaleza de los mercados en los que actúan, de las instituciones autorizadas para prestarlos, así como de los diferentes mecanismos establecidos para la defensa de sus derechos.*

Decreto 457 de 2014 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 3°. *Coordinación y Orientación Superior. Créase la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, como el órgano de coordinación y orientación superior del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera.*

Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”

Artículo 4º. *Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.*

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

V. JUSTIFICACIÓN

La educación en el territorio colombiano es un derecho que tiene toda persona el cual debe ser garantizado por el Estado. La educación financiera es una necesidad para la población ya que a lo largo de la vida el ser humano estará expuesto a tomar decisiones de carácter financiero, por lo tanto es indispensable comprender el funcionamiento económico y el dinamismo que presenta este sector. Un consumidor informado es sinónimo de estabilidad en la economía.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico OCDE, en la “Recomendación sobre los Principios y Buenas Prácticas de Educación y Conciencia Financiera”, define la conciencia financiera como: “el proceso por el cual los consumidores/inversores financieros mejoran su conocimiento sobre los productos, conceptos y riesgos financieros y, a través de información, instrucción y/o consejo objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para adquirir una mayor concienciación de los riesgos y oportunidades financieras, para tomar decisiones informadas, para saber dónde acudir para pedir ayuda y adoptar otras medidas efectivas para mejorar su bienestar financiero”. La educación financiera va, por lo tanto, más allá del suministro de información y orientación financiera, lo que debe ser regulado, como ya es generalmente el caso, en particular para la protección de clientes financieros (como por ejemplo, consumidores en relaciones contractuales)¹”.

¹ Centro OCDE/CVM (2005). Recomendación sobre los Principios y Buenas Prácticas de Educación y Concienciación Financiera. Recuperado de: <https://www.oecd.org/da/fin/financial-education/SBES%5D%20Recomendaci%C3%B3n%20Principios%20de%20Educa%C3%B3n%20Financiera%202005.pdf>

Asimismo, dentro de sus principios indica que “La educación financiera debe tenerse en cuenta en el marco regulatorio y administrativo y debe ser considerada como una herramienta para promover el crecimiento, la confianza y la estabilidad económica, junto con la regulación de las instituciones financieras y la protección del consumidor (incluida la regulación de la información y la orientación). La promoción de la educación financiera no debe sustituirse por la regulación financiera, que es esencial para proteger a los consumidores (contra fraudes, por ejemplo) y se espera pueda ser complementada con la educación financiera”².

Es muy importante desarrollar estos conocimientos desde la infancia de la población, promoviendo una correcta administración de los recursos fomentar el ahorro, buenas prácticas y de esta forma tomar decisiones acertadas, lo cual mejorará la inclusión financiera. Es así como resulta importante resaltar las buenas prácticas señaladas por la OCDE, donde indica “La educación financiera debe comenzar en la escuela. Las personas deben ser educadas sobre cuestiones financieras lo antes posible en sus vidas. Se debe considerar el hacer que la educación financiera sea una parte de los programas estatales de asistencia social”³.

El Gobierno Nacional expidió el Conpes 4005 de 2020⁴, el cual formula una Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, que tiene como objetivo “integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país”, promoviendo un plan de acción a través de cuatro estrategias “(i) ampliación y pertinencia de la oferta de productos y servicios financieros a la medida; (ii) generación de mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero; (iii) fortalecimiento de la infraestructura financiera y digital para un mayor acceso y uso de servicios financieros formales y, finalmente, (iv) presentación de una propuesta para una gobernanza institucional que permita mayor articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera.

El Conpes 4005 tiene un periodo de ejecución de 5 años y un presupuesto de 13.681 millones de pesos y será liderado principalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional y el

² Ibidem

³ Ibidem

⁴ Conpes 4005 de 2020, Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵. La presente propuesta de Ley surge con el propósito de acompañar el impulso del ejecutivo para disponer de un arsenal basto y suficiente que le sea útil al país en materia de educación financiera.

En marzo de 2021, Colombia se vinculó al Global Money Week o “Semana de la Educación y la Inclusión Financiera: cuida de ti, cuida de tu dinero”, donde abordó temas relacionados con el ahorro, uso del dinero gestión de riesgos y promoción de los derechos financieros, dirigidas particularmente a niños, niñas y jóvenes del país. Esta iniciativa fue liderada por la Red Internacional para la Educación Financiera (INFE) y en el país es coordinado por Asobancaria, el Autorregulador del Mercado de Valores (AMV), Banca de las Oportunidades, el Banco de la República, Fogafín, la Fundación Plan y la Superintendencia Financiera de Colombia⁶.

Por su parte, el 15 de marzo de 2013 se celebró en Colombia el día internacional de la Educación y la Inclusión Financiera de Niños, Niñas y Jóvenes, razón por la cual es escogida esta fecha como referencia en el presente Proyecto de Ley. Por todo lo demás, es indispensable ofrecer herramientas para el fortalecimiento de las habilidades financieras de los ciudadanos colombianos, en especial de los más jóvenes, según Naciones Unidas cerca de 1.000 millones de niños y niñas en el mundo viven en pobreza o indigencia y menos del 1% recibió educación financiera, incluso estando registrados en el mismo sistema financiero. Por su parte, en Colombia se calcula que menos del 1% de los estudiantes de básica y media recibió educación financiera en sus colegios en 2012⁷.

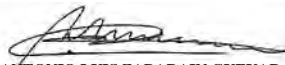
⁵ Ibidem.

⁶ Banco de la República (2021). Semana Mundial de la Educación Financiera llega a Colombia. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/semana-mundial-educacion-financiera-llega-colombia>

⁷ Banco de la República (2013). 15 de marzo, Día internacional de la educación y la inclusión financiera de niños, niñas y jóvenes: el futuro está en tus ahorros. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/comunicado-15-03-2013#:~:text=Study%20Programs%20Abroad,.15%20de%20marzo%2C%20D%C3%ADa%20internacional%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20y%20a futuro%20est%C3%A1%20en%20tus%20ahorros>

IV. MODIFICACIONES REALIZADAS EN IER. DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 166/21 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 15 DE MARZO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA EDUCACIÓN Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

| ART. | TEXTO ORIGINAL | APROBADO EN IER. DEBATE |
|------|--|--|
| 1º | Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera; y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país; la inclusión de los jóvenes; el fomento de habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas; el buen manejo y administración de los recursos. | Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país, la inclusión de los jóvenes, el fomento de habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas y el buen manejo y administración de los recursos. |
| 2º | Ámbito de aplicación. La presente ley tendrá aplicación en todo el territorio nacional y facilitará el acceso a colombianos en el exterior. Parágrafo 1º. Para los colombianos en el exterior, el Gobierno Nacional junto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, habilitarán capacitaciones gratuitas por medio de plataformas tecnológicas en educación financiera. | La presente ley tendrá aplicación en todo el territorio nacional y facilitará el acceso a colombianos en el exterior. Parágrafo 1º. Para los colombianos en el exterior, el Gobierno a través de las entidades responsables de la implementación de la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera habilitarán capacitaciones gratuitas por medio de plataformas tecnológicas en educación financiera. |
| 3º | Día Nacional de la Educación Financiera. El 15 de marzo de cada año, se celebrará el Día Nacional de la Educación Financiera, donde se desarrollarán actividades virtuales o presenciales por parte del Gobierno Nacional y las entidades competentes. | Día Nacional de la Educación Financiera. El 15 de marzo de cada año, se celebrará el Día Nacional de la Educación Financiera, donde se desarrollarán actividades virtuales o presenciales por parte del Gobierno Nacional y las entidades competentes, relacionadas |

| | | | | | |
|--|--|--|---|---|--|
| | relacionadas con temáticas asociadas al ahorro, uso correcto del dinero, gestión de riesgos y promoción de los derechos financieros y, en el cual podrán participar todos los ciudadanos. | con temáticas asociadas al ahorro, uso correcto del dinero, <u>protección del consumidor de servicios financieros</u> , gestión de riesgos y promoción de los derechos financieros, en el cual podrán participar todos los ciudadanos. | | la presente ley y con sus programas académicos y su modelo educativo. | <u>para la inclusión económica y financiera</u> , en concordancia con la presente ley y con <u>su Proyecto Educativo Institucional, su oferta académica o su modelo pedagógico.</u> |
| 4° | <p>Promoción de la educación financiera en todos los niveles de educación. La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, o la que haga sus veces, promoverá la educación financiera en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente.</p> <p>El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, como otras entidades que se estimen pertinentes; desarrollarán recomendaciones de contenido pedagógico para el fomento y acompañamiento a la educación financiera, la cual deberán disponer de manera gratuita tanto a las entidades educativas como a la ciudadanía en general para su formación particular. Así mismo, podrán establecer convenios con instituciones privadas, entidades no lucrativas y de cooperación para ampliar la oferta de formación y educación financiera.</p> <p>Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior, preescolar, básica y media podrá desarrollar la formación en educación financiera, en concordancia con</p> | <p>Promoción de la educación para la inclusión económica y financiera en todos los niveles de educación. La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, o <u>quien</u> haga sus veces, promoverá <u>en el marco de la autonomía institucional</u>, la educación financiera en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media <u>de acuerdo con los referentes nacionales vigentes.</u></p> <p>El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, el Ministerio <u>de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional</u> y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, como otras entidades que se estimen pertinentes, desarrollarán recomendaciones para el fomento y <u>promoción de la educación para la inclusión económica y financiera, para la ciudadanía en general.</u> Así mismo, podrán establecer convenios con instituciones privadas, <u>con o sin ánimo de lucro</u> para ampliar la oferta de formación y educación financiera.</p> <p>Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía <u>institucional escolar y</u> la universitaria, cada <u>establecimiento educativo de</u> preescolar, básica y media, <u>así como las Instituciones de Educación Superior,</u> podrán desarrollar la educación</p> | | | <p><u>Parágrafo 2°.</u> <u>El Conjunto de actividades de promoción y fomento, así como las recomendaciones de contenido pedagógico y los convenios con instituciones públicas o privadas dispuestos en el presente artículo, estarán alineados con el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera.</u></p> |
| | | | 5° | <p>Enfoque de gobernanza para la educación financiera. Con el ánimo de generar una cultura de finanzas públicas y presupuestos participativos, el Gobierno Nacional junto con las autoridades departamentales y municipales, facilitarán materiales y programas de pedagogía continua en materia de recaudo, planeación y uso de recursos públicos. Así mismo, convocará de manera amplia a las audiencias públicas que se realicen de actualización normativa en materia económica, presupuestal y tributaria tanto a nivel territorial como nacional.</p> <p>Las autoridades departamentales y municipales coordinarán para la debida difusión del material pedagógico y programas disponibles de oferta pública, para que comités y juntas de acción comunal puedan acceder y promover la difusión de los mismos. La difusión de la información técnica deberá adecuarse a un</p> | <p>Enfoque de gobernanza para la educación financiera. Con el ánimo de generar una cultura de finanzas públicas y presupuestos participativos, el Gobierno Nacional junto con las autoridades departamentales y municipales, facilitarán materiales y programas de pedagogía continua en materia de recaudo, planeación y uso de recursos públicos. Así mismo, convocará de manera amplia a las audiencias públicas que se realicen de actualización normativa en materia económica, presupuestal y tributaria tanto a nivel territorial como nacional.</p> <p>Las autoridades departamentales y municipales coordinarán para la debida difusión del material pedagógico y programas disponibles de oferta pública, para que comités y juntas de acción comunal puedan acceder y promover la difusión de los mismos. <u>En cualquier caso,</u> la presentación de la información técnica deberá adecuarse a</p> |
| | lenguaje simple y claro para la divulgación efectiva a la ciudadanía. | un lenguaje simple y claro para la divulgación efectiva a la ciudadanía. | | | |
| 6° | Autoríces al Gobierno Nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para adelantar las disposiciones contenidas en la presente Ley. | Sin modificaciones. | | | |
| 7° | <p>Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.</p> | Sin modificaciones. | | | |
| <p>- Sin modificaciones para segundo debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.</p> | | | <p style="text-align: center;">VI. PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA</p> <p>Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir PONENCIA POSITIVA al Proyecto de Ley No. 166/21 Senado <i>“Por medio de la cual se declara el 15 de marzo como el día nacional de la educación y la inclusión financiera, y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>En consecuencia, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al texto propuesto, sin modificaciones.</p> <div style="text-align: center;">  ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA SENADOR DE LA REPÚBLICA PONENTE </div> | | |

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 166/21 SENADO**

“Por medio del cual se declara el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país, la inclusión de los jóvenes, el fomento de habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas y el buen manejo y administración de los recursos.

ARTÍCULO 2°. **Ámbito de aplicación.** La presente ley tendrá aplicación en todo el territorio nacional y facilitará el acceso a colombianos en el exterior.

Parágrafo 1°. Para los colombianos en el exterior, el Gobierno a través de las entidades responsables de la implementación de la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera habilitarán capacitaciones gratuitas por medio de plataformas tecnológicas en educación financiera.

ARTÍCULO 3°. **Día Nacional de la Educación Financiera.** El 15 de marzo de cada año, se celebrará el Día Nacional de la Educación Financiera, donde se desarrollarán actividades virtuales o presenciales por parte del Gobierno Nacional y las entidades competentes, relacionadas con temáticas asociadas al ahorro, uso correcto del dinero, protección del consumidor de servicios financieros, gestión de riesgos y promoción de los derechos financieros, en el cual podrán participar todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 4° **Promoción de la educación para la inclusión económica y financiera en todos los niveles de educación.** La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, o quien haga sus veces, promoverá en el marco de la autonomía institucional, la educación financiera en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media de acuerdo con los referentes nacionales vigentes.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, como otras entidades que se estimen pertinentes, desarrollarán recomendaciones para el fomento y promoción de la educación para la inclusión económica y financiera, para la ciudadanía en general. Así mismo, podrán establecer convenios con instituciones privadas, con o sin ánimo de lucro para ampliar la oferta de formación y educación financiera.

Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía institucional escolar y la universitaria, cada establecimiento educativo de preescolar, básica y media, así como las Instituciones de Educación Superior, podrán desarrollar la educación para la inclusión económica y financiera, en concordancia con la presente ley y con su Proyecto Educativo Institucional, su oferta académica o su modelo pedagógico.

Parágrafo 2°. El Conjunto de actividades de promoción y fomento, así como las recomendaciones de contenido pedagógico y los convenios con instituciones públicas o privadas dispuestos en el presente artículo, estarán alineados con el *Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera*.

ARTÍCULO 5°. **Enfoque de gobernanza para la educación financiera.** Con el ánimo de generar una cultura de finanzas públicas y presupuestos participativos, el Gobierno Nacional junto con las autoridades departamentales y municipales, facilitarán materiales y programas de pedagogía continua en materia de recaudo, planeación y uso de recursos públicos. Así mismo, convocará de manera amplia a las audiencias públicas que se realicen de actualización normativa en materia económica, presupuestal y tributaria tanto a nivel territorial como nacional.

Las autoridades departamentales y municipales coordinarán para la debida difusión del material pedagógico y programas disponibles de oferta pública, para que comités y juntas de acción comunal puedan acceder y promover la difusión de los mismos. En cualquier caso, la presentación de la información técnica deberá adecuarse a un lenguaje simple y claro para la divulgación efectiva a la ciudadanía.

ARTÍCULO 6°. Autorícese al Gobierno Nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para adelantar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 7°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 26 DE OCTUBRE DE 2021, DEL PROYECTO DE LEY No. 166 DE 2021 SENADO

“Por medio del cual se declara el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país, la inclusión de los jóvenes, el fomento de habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas y el buen manejo y administración de los recursos.

ARTÍCULO 2°. **Ámbito de aplicación.** La presente ley tendrá aplicación en todo el territorio nacional y facilitará el acceso a colombianos en el exterior.

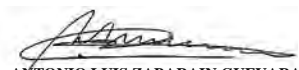
Parágrafo 1°. Para los colombianos en el exterior, el Gobierno a través de las entidades responsables de la implementación de la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera habilitarán capacitaciones gratuitas por medio de plataformas tecnológicas en educación financiera.

ARTÍCULO 3°. **Día Nacional de la Educación Financiera.** El 15 de marzo de cada año, se celebrará el Día Nacional de la Educación Financiera, donde se desarrollarán actividades virtuales o presenciales por parte del Gobierno Nacional y las entidades competentes, relacionadas con temáticas asociadas al ahorro, uso correcto del dinero, protección del consumidor de servicios financieros, gestión de riesgos y promoción de los derechos financieros, en el cual podrán participar todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 4° **Promoción de la educación para la inclusión económica y financiera en todos los niveles de educación.** La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, o quien haga sus veces, promoverá en el marco de la autonomía institucional, la educación financiera en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media de acuerdo con los referentes nacionales vigentes.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, como otras entidades que se estimen pertinentes, desarrollarán recomendaciones para el fomento y promoción de la

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.


ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

educación para la inclusión económica y financiera, para la ciudadanía en general. Así mismo, podrán establecer convenios con instituciones privadas, con o sin ánimo de lucro para ampliar la oferta de formación y educación financiera.

Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía institucional escolar y la universitaria, cada establecimiento educativo de preescolar, básica y media, así como las Instituciones de Educación Superior, podrán desarrollar la educación para la inclusión económica y financiera, en concordancia con la presente ley y con su Proyecto Educativo Institucional, su oferta académica o su modelo pedagógico.

Parágrafo 2°. El Conjunto de actividades de promoción y fomento, así como las recomendaciones de contenido pedagógico y los convenios con instituciones públicas o privadas dispuestos en el presente artículo, estarán alineados con el *Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera*.

ARTÍCULO 5°. **Enfoque de gobernanza para la educación financiera.** Con el ánimo de generar una cultura de finanzas públicas y presupuestos participativos, el Gobierno Nacional junto con las autoridades departamentales y municipales, facilitarán materiales y programas de pedagogía continua en materia de recaudo, planeación y uso de recursos públicos. Así mismo, convocará de manera amplia a las audiencias públicas que se realicen de actualización normativa en materia económica, presupuestal y tributaria tanto a nivel territorial como nacional.

Las autoridades departamentales y municipales coordinarán para la debida difusión del material pedagógico y programas disponibles de oferta pública, para que comités y juntas de acción comunal puedan acceder y promover la difusión de los mismos. En cualquier caso, la presentación de la información técnica deberá adecuarse a un lenguaje simple y claro para la divulgación efectiva a la ciudadanía.

ARTÍCULO 6°. Autorícese al Gobierno Nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para adelantar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 7°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 26 de Octubre de 2021, el Proyecto de Ley No. 166 de 2021 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL 15 DE MARZO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA EDUCACIÓN Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", *según consta en el Acta No. 12, de la misma fecha*



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA, al Proyecto de Ley No. 166 de 2021 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL 15 DE MARZO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA EDUCACIÓN Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", *DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"*, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su pensión, y se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios en entidades del Estado.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C

Radicado entrada
No. Expediente 51650/2021/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 113 de 2021 Senado "por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su pensión, y se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios en entidades del Estado".

Respetada Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto brindar estabilidad contractual para las mujeres que se encuentren vinculadas al Estado mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios personales y que estén a 3 años o menos de cumplir la edad o el tiempo de servicio para pensionarse¹.

Para cumplir con el objeto propuesto, los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley establecen que las mujeres que cuenten con los anteriores requisitos gozarán de estabilidad contractual consistente en la renovación del contrato de prestación de servicios personales en un plazo no mayor a 1 mes del vencimiento de éste. Dicha estabilidad aplicará solamente para las mujeres cuyos contratos de prestación de servicios no superen el equivalente a 7 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) por concepto de honorarios, quienes deberán informar de esta situación por escrito al respectivo Director, Gerente o Presidente de la entidad, con 2 meses de antelación al vencimiento de su contrato. En todo caso, la estabilidad será garantizada cuando no exista incumplimiento por parte de la contratista en el objeto del contrato.

1. Consideraciones de índole constitucional

1.1. Vulneración del derecho a la igualdad

Resulta necesario considerar si esta propuesta legislativa contraviene principios constitucionales como el de igualdad. En este sentido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por cambiar la forma de liquidar una pensión para un grupo poblacional determinado, debe aplicarse el test leve de igualdad.

Como se sabe, el test leve en el juicio de igualdad limita su indagación a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, establecer si el medio escogido es el adecuado, es decir si es el idóneo para alcanzar el fin propuesto. En otras palabras, es necesario constatar que el trato diferente que se propone a favor de las prepensionadas contratistas: (i) Atiende a un fin u objetivo legítimo, (ii) no es una distinción constitucionalmente prohibida, y (iii) la medida es adecuada para la consecución de la finalidad identificada, parámetros apoyados en consistente jurisprudencia constitucional.

Determinado el grado de intensidad del escrutinio a realizar, resulta preciso enfocar el ejercicio de análisis de la siguiente manera: (i) si la medida de trato diferenciado implementada (estabilidad contractual hasta que la prepensionada cumpla los requisitos de edad o semanas para acceder a la pensión de vejez) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) si la distinción no es constitucionalmente prohibida y, finalmente, si, (iii) el medio escogido (estabilidad contractual) es el idóneo para materializar el fin constitucionalmente propuesto (consolidación derecho pensional).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una protección específica constitucional. Tampoco el Proyecto de Ley arroja luces acerca de la relación que tiene la predicha finalidad y el orden constitucional establecido en el texto de 1991.

En efecto, permitir que algunas personas –prepensionados– se beneficien de lo que ha llamado la Corte protección reforzada, choca directamente con el derecho fundamental que tiene otra persona –mujer u hombre no prepensionado– a conseguir un trabajo digno, en la medida que se está permitiendo conservar el contrato con sucesivas prórrogas a la mujer contratista por el hecho de ser prepensionada y ser mujer, en detrimento de otras personas con iguales capacidades y con mayores necesidades.

Así pues, se puede presentar que a un prepensionado se le termine el contrato de trabajo –trabajador oficial o privado–, el contrato de prestación de servicios, el nombramiento reglamentado –empleado público–, o se provea el cargo por diferentes razones, lo cual en el marco del artículo propuesto y para el caso de un contrato de prestación de servicios militaría concretar una nueva vinculación que pudiera desarrollar ese trabajo, limitando así el derecho a trabajar de otras personas y, por ende, el de igualdad.

Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que la permanencia de una contratista prepensionada más allá del término inicialmente establecido en el CPS podría ocasionar un costo adicional para la Nación, que en todo caso no se encuentra contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas. Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio

constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insostenible para otro. Así pues, la estabilidad contractual de las mujeres para que consoliden su derecho pensional desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio la medida adoptada por el Proyecto de Ley no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo por el cual se considera inconstitucional.

1.2. Vulneración al principio de acceso al trabajo

De la misma manera, lo propuesto en esta iniciativa legislativa violenta flagrantemente el artículo 53² de la Constitución respecto a la posibilidad de **acceso a un trabajo** en igualdad de oportunidades entre la prepensionada y una persona del común, una persona en estado de discapacidad³, o un hombre, que también requiere de una protección reforzada y puede que necesite trabajar y su única oportunidad sea ese contrato de trabajo.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C – 593 de 2014, señaló lo siguiente:

"También varias de sus disposiciones de la Constitución reflejan una protección reforzada al trabajo. Así el artículo 26 regula, entre otros temas, la libertad de escogencia de la profesión u oficio productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; el artículo 40, numeral 7º establece como un derecho ciudadano el de acceder a los cargos públicos; los artículos 48 y 49 de la Carta establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 53 regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral; el artículo 54 establece la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; los artículos 55 y 56 consagran los derechos a la negociación colectiva y a la huelga; el artículo 60 otorga el derecho a los trabajadores de acceso privilegiado a la propiedad accionaria; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios; el artículo 77 que garantiza la estabilidad y los derechos de los trabajadores del sector de la televisión pública; los artículos 122 a 125 señalan derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado (...)"

3.4.2 De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión (...) **limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior)** (...)

² ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; inmutabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

³ ARTÍCULO 13. 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. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

hecho de que el salario sea la única fuente de ingresos de este o, en todo caso, que los ingresos por otros conceptos sean insuficientes para garantizar una vida en condiciones dignas ante la ausencia del primer".

8. Retén social de los servidores públicos.

(...)

4. En ese marco, el legislador profirió la ley 790 de 2002 previendo mecanismos especiales de estabilidad para los trabajadores o funcionarios que se verían particularmente afectados en los procesos de reforma institucional, como concreción de los mandatos contenidos en los incisos 3º y 4º del artículo 13 Superior, relativos a la adopción de medidas de protección a favor de grupos vulnerables y personas en condición de debilidad manifiesta, y en las cláusulas constitucionales que consagran una protección reforzada para ciertos grupos sociales, tales como las mujeres (art. 43 CP), los niños (art. 44 C.P.), las personas de la tercera edad (art. 46 C.P.) y las personas con discapacidad (art. 47 C.P.). Las medidas contenidas en la ley 790 de 2002 se conocen como retén social.

(...)

9. Estabilidad laboral reforzada en trabajadores del sector privado.

9.1. Contrario a lo que ha ocurrido con los empleados de la esfera pública, los trabajadores al servicio del sector privado **no cuentan con una normatividad** que, al estilo de la Ley 790 de 2002, proteja su derecho a la estabilidad laboral reforzada. De hecho, el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 45 consagra cuatro clases de contrato de trabajo: (i) por tiempo determinado, (ii) por el período que dure la realización de una labor, (iii) por tiempo indefinido y (iv) por el lapso que dure la ejecución de un trabajo ocasional o transitorio.

9.8. En ese orden de ideas, si bien para los trabajadores del sector privado no existe norma legal que determine la estabilidad laboral cuando son madres o padres cabezas de familia, discapacitados o pre-pensionados, son los valores y principios constitucionales los que deben aplicarse en eventos donde se observe la vulneración de derechos fundamentales como la seguridad social, el trabajo y la igualdad." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo siguiente:

1. La tesis de la estabilidad laboral se desarrolla para quienes se encuentran ad portas de adquirir el status de pensionado.
2. Se tutela el derecho a la seguridad social mediante cotizaciones al Sistema General de Pensiones **y no mediante una sucesiva prórroga de contratos**.
3. En caso de materializarse la desvinculación deben ponerse en riesgo y acreditarse la vulneración de derechos fundamentales como el mínimo vital.

Conforme a lo anterior, la norma propuesta pretende materialmente beneficiar a las mujeres sin excepción, y sin tener en cuenta situaciones como la **debilidad manifiesta**, lo que implicaría, por ejemplo, *no tener ingresos* suficientes que le garanticen un mínimo vital digno y que la hagan acreedora a la protección reforzada constitucional. Por lo anterior, la iniciativa al no hacer esta distinción y premiar a todo el universo de mujeres sin un criterio diferenciador constitucional como la debilidad manifiesta, se torna en inconstitucional.

Contrario a lo buscado por la iniciativa, podría poner en práctica una situación indeseable de despidos de sus trabajadoras antes de que se cumpla la edad límite de pensión o pre-pensión propuesta. Se crearía un incentivo inverso fatal para el ordenamiento jurídico y que a todas luces se torna en inconstitucional.

3.4.3 Esta protección especial que otorga el Constituyente, trae como consecuencia que a pesar de que el legislador goce de una amplia libertad de configuración para regular las diferentes tipos de vinculación laboral, para diseñar fórmulas laborales e instrumentos contractuales que respondan a las necesidades sociales, no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo, para ocultar la realidad de los vínculos laborales o para desconocer las garantías laborales consagradas en la Carta Política". (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, si bien es cierto el legislador cuenta con libertad de configuración normativa también lo es que esta se encuentra limitada, entre otros aspectos, a las reglas mínimas establecidas en el artículo 53 Superior, como el acceso a un trabajo, lo que impide que se confundan las relaciones laborales o se oculte la realidad del vínculo laboral o contractual.

Asimismo, el proyecto de norma no desarrolla el criterio de la Corte Constitucional respecto a "debilidad manifiesta", es decir, la norma presume dicha debilidad sin establecerla bajo criterios objetivos tales como la ausencia de otros ingresos para subsistir, estrato socio económico vulnerable, etc.

De esta manera, la disposición normativa propuesta no desarrolla a cabalidad los postulados establecidos por la Corte Constitucional respecto a lo que debe entenderse como el principio de protección reforzada. En este sentido, la Corte mediante sentencia T – 638 de 2016 estableció los siguientes presupuestos al respecto:

"7. Estabilidad laboral de los prepensionados.
(...)

En ese orden, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado la tesis de la estabilidad laboral para quienes se encuentran ad portas de adquirir el status de pensionado, la cual tiene su fundamento no solo en las normas anteriormente citadas, sino en los artículos 13, 42, 43, 44 y 48 de la Constitución Política, por lo tanto, debe aplicarse en aquellos eventos donde exista tensión entre los mecanismos que permiten el despido del empleo con los derechos a la igualdad y al mínimo vital de las personas.

(...)

7.3. Esta Corporación también ha sostenido que no basta la mera calidad de prepensionado para proteger a las personas que se encuentren en esta situación, ya que se requiere, además, que su desvinculación ponga en riesgo sus derechos fundamentales, como el mínimo vital, dada la edad en que se encuentra quien es retirado del mercado laboral, por las dificultades en que queda para obtener su sustento y el de su familia. Es decir, en los eventos de retiro de personas a quienes les faltan tres (3) o menos años para adquirir el status de pensionados debe analizarse cada caso concreto para establecer si se ponen en riesgo sus derechos fundamentales. Así lo consideró esta Corporación en sentencia T-357 de 2016.

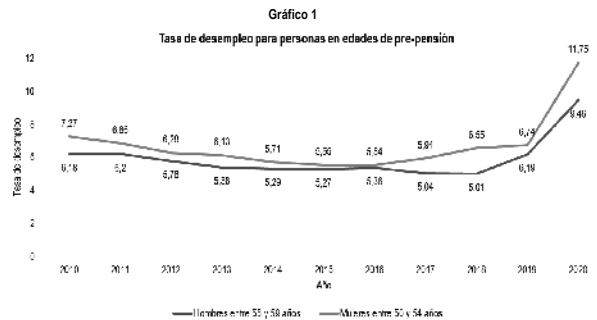
(...)

En todo caso, a pesar de haberse superado el contexto de la renovación de la administración pública como requisito para ser considerado sujeto de especial protección constitucional en el caso de los prepensionados, la Corte ha protegido los derechos de estas personas cuando su desvinculación suponga una afectación de su mínimo vital derivada del hecho de que su salario y eventual pensión son la fuente de su sustento económico. En efecto, la mera condición de prepensionado no es suficiente para ordenar el reintegro de un trabajador sino que es necesario evidenciar en el caso concreto que la desvinculación está poniendo en riesgo los derechos fundamentales del accionante, donde la edad del mismo es un indicador de la falta de probabilidades de integrarse al mercado laboral que debe apreciarse junto con el

2. Consideraciones fiscales y de conveniencia del Proyecto de Ley

Al respecto, la iniciativa no señala los efectos que recaerían en el mercado laboral sobre este grupo de población, dado que lo propuesto puede llegar a desincentivar la contratación de mujeres que estén cerca al rango de edad, pues el empleador podría sentir que pierde la flexibilidad que tiene cuando contrata cualquier otro empleado. Entonces, anticipándose a la aplicación de lo aquí propuesto, el empleador podría llegar a despedir las mujeres que estén dentro de los parámetros establecidos. En otras palabras, la iniciativa, contrario al beneficio perseguido sobre dicha población, la podría desfavorecer e incentivaría la contratación de otros grupos poblacionales, teniendo en cuenta la carga en términos financieros y administrativos que implica la renovación de contratos por el término previsto.

En el siguiente gráfico, se puede observar cómo se comportó la tasa de desempleo de los hombres entre 55 y 59 años y las mujeres entre los 50 y 54 años durante el período 2010-2020. De allí, se observa el comportamiento de la tasa de desempleo para estos grupos de edad antes y después de la sentencia T-357 de 2016 enunciada anteriormente. En particular, para las mujeres entre 50 y 54 años la tasa de desempleo aumentó pasando del 5,54% en el año 2016 al 5,94% en el año 2017 y al 6,55% en el año 2018, de tal manera que, contrario al efecto esperado de que los prepensionados conservaran su empleo, el efecto de la estabilidad reforzada es desfavorable, en la medida en que se evidencia un incremento de la tasa de desempleo de estos trabajadores, unos 4 años antes de entrar a los tres últimos años antes de pensionarse.

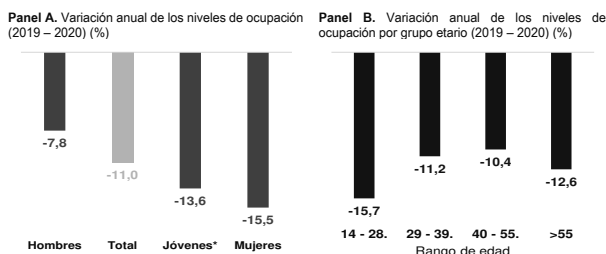


Elaboración: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Aunado a lo anterior, vale la pena reseñar, teniendo en cuenta los datos reportados por el DANE, a través de la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que durante 2020 se destruyeron más de 2,4 millones de empleos mientras que 1,1 millones de personas pasaron a la desocupación en medio de las restricciones decretadas por la pandemia. Las mujeres, los jóvenes, y los mayores de 55 años fueron los grupos poblacionales que registraron la mayor destrucción de puestos laborales (Gráfico 1), en particular las personas mayores de 55 años registraron una caída de 12,6% en el nivel de ocupados.

Bajo este contexto, se hace indispensable tomar medidas de reactivación en el empleo con el ánimo de recuperar los puestos de trabajo destruidos durante la pandemia, en especial para los jóvenes, mujeres y personas mayores quienes se vieron más afectados. Si bien el proyecto de ley en mención busca brindar estabilidad laboral a las mujeres mayores contratadas bajo un contrato de prestación de servicios, se debe tener en cuenta que dicha iniciativa genera un efecto adverso en cuanto desincentivaría la contratación de las mujeres bajo esta modalidad y que estén cercanas a cumplir los requisitos de edad y tiempo para pensionarse.

Gráfico 2. Variación anual de la ocupación por grupo poblacional (%).



* Jóvenes de 14 a 28 años.
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Cálculos: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar que en el contrato por prestación de servicios existe una amplia libertad contractual siempre y cuando no se violen las leyes estipuladas para esta modalidad, así, como se manifestó en precedencia, la propuesta en mención podría desincentivar la contratación de las mujeres que están ad portas de cumplir los requisitos de acceso a la pensión en cuanto el empleador se ve obligado a brindarles estabilidad laboral a través de un contrato cuya naturaleza es de carácter autónoma e independiente en términos de la relación entre contratante y contratista. El

escenario se torna aún más adverso, como se reseñó, si la entidad decide reemplazar estas potenciales beneficiarias, es decir, mujeres que estén a 3 años o menos de cumplir los requisitos para pensionarse, por hombres o mujeres que no estén cerca de cumplir los requisitos de acceso a la pensión y a las cuales no sea obligatorio brindar estabilidad contractual bajo los términos que el presente proyecto de ley propone.

Por otro lado, teniendo en cuenta que fueron las mujeres las que registraron una destrucción de empleo superior a los demás grupos poblacionales en 2020 (-15,5%), la recientemente aprobada Ley 2155 de 2021⁴ otorga a los empleadores un beneficio del 25% de un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) por cada empleada nueva contratada entre 18 y 28 años. Adicionalmente, otorga a los empleadores un beneficio del 15% de un smlmv por cada empleada nueva contratada mayor de 28 años, siendo este subsidio 5 puntos porcentuales superior que lo otorgado por las nuevas contrataciones masculinas mayores de 28 años. Dicho beneficio estará vigente hasta agosto de 2023 y será compatible con los programas de protección al empleo formal que contiene la Ley de Inversión Social tales como el Programa de Apoyo al Empleo Formal y el apoyo a las empresas afectadas por el paro nacional.

De otra parte, también cabe resaltar que lo propuesto en este Proyecto de Ley a nivel presupuestal podría implicar erogaciones adicionales a cargo de la Nación y las Entidades Territoriales como contratantes permanentes de personas naturales, como quiera que al extenderse de manera automática los contratos de prestación de servicios, más allá de su plazo inicial, se ampliaría igualmente la necesidad de recursos para su cumplimiento, sin dejar de lado que sobrepasaría, entre otros, el Plan Anual de Adquisiciones, los certificados de disponibilidad presupuestal, y demás requisitos que cada entidad establece para contratación y adquisición de personal.

Aunado a lo anterior, esta ampliación de los términos de duración de los contratos de prestación de servicios personales, podría vulnerar, entre otros, los siguientes principios de contratación estatal⁵:

1. **Principio de economía.** Tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal.

En desarrollo de este principio, la norma legal busca asegurar la selección objetiva del contratista mediante los procedimientos y etapas que sean estrictamente necesarios, dentro de términos preclusivos y perentorios, con el impulso oficioso de la Administración para evitar dilaciones en la escogencia. Bajo esta misma orientación, la propia normativa señala que la interpretación de las disposiciones que regulan los procedimientos contractuales no debe dar lugar a trámites diferentes o adicionales y proscribire la falta de decisión de la Administración cuando ella se fundamenta en defectos formales o inobservancia de requisitos. Las reglas del procedimiento deben estar al servicio de los fines estatales y la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, al tiempo que propende por la adopción de procedimientos que solucionen prontamente las controversias.

Así, por ejemplo, una entidad pública no puede celebrar contratos de obra pública sin que se le asigne disponibilidad presupuestal, sin vulnerar el principio de economía.

⁴ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.
⁵ <https://antesis.colombiacompra.gov.co/antesis/1-etapa-piecontractual-principios-de-la-contratacion/C31/B3n-estatal>

2. **Principio de planeación.** Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la improvisación, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales. Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Omitir dicho deber o principio puede conducir a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto.

Así, por ejemplo, es inadmisibles que un procedimiento de selección se impulse formalmente sin contar con los recursos presupuestales necesarios y pertinentes para cumplir con las contraprestaciones y pagos que debe realizar el ente territorial.

3. **Principio de previsibilidad.** Implica la sujeción plena a la identificación, tipificación y asignación lógica y proporcional entre las partes intervinientes, de los riesgos o contingencias del contrato, de manera tal que la estructuración del negocio se haga sobre la base de la anticipación, lo más completa posible, de todos aquellos eventos que puedan a futuro impactar la comutatividad. En consecuencia, el equilibrio surgido al momento de proponer o contratar, que de no ser previstos y sujetos a mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato, puedan generar en situaciones causantes de desequilibrio económico.

Todos los contratos del Estado llevan implícito el concepto de previsibilidad o de contingencias plenas. Lo anterior implica, para efectos de consolidar la previsibilidad y en consecuencia dar un tratamiento proporcional al riesgo o contingencia en los contratos estatales, que se efectúen las siguientes tareas administrativas: identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyen de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo para determinar los mecanismos tendientes a mitigar su impacto.

Adicionalmente, cuando se trate de contratos por obras o labores puntuales, al momento de culminarse su ejecución no habría lugar a extensiones y, por ende, la contratista en cuestión no tendría función alguna que desarrollar.

Igualmente, este Proyecto de Ley podría generar inflexibilidades en la implementación de recorte de gastos y otros mecanismos que se requieran adoptar en las entidades territoriales y descentralizadas cuando se ejecuten programas de saneamiento fiscal y financiero o acuerdos de reestructuración de pasivo en el marco de la Ley 550 de 1999⁶; sin considerar que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual de las entidades territoriales a las distintas coyunturas y tampoco permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos que deban hacerse, toda vez que se les obligaría a mantener en su planta de personal a todas las mujeres contratistas que les falten 3 años o menos para adquirir el derecho a la pensión de vejez

⁶ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

De lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico

DG/RESS/DGPM/DGPPN/OAJ
UJ-219121

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:
Dr. Jesús María España Vergara – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los dieciséis (16) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
 REFRENDADO POR: DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS- VICEMINISTRO TÉCNICO.
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 113/2021 SENADO
 TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE ESTABILIDAD CONTRACTUAL A LAS MUJERES QUE SE ENCUENTREN A 3 AÑOS O MENOS DE CUMPLIR TIEMPO DE SERVICIO O LA EDAD PARA OBTENER SU PENSIÓN Y SE ENCUENTREN VINCULADAS POR CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ENTIDADES DEL ESTADO".
 NÚMERO DE FOLIOS: DIEZ (10)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES DIECISÉIS (16) DE NOVIEMBRE DE 2021.
 HORA: 9:27 A.M.

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

CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

ANCCF-No. 0516
 Bogotá, D.C., 12 NOV 2021

Senadora
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
 Presidenta
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL SENADO DE LA REPÚBLICA

Ref.: PL 069/21S – “Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.”

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO, actuando en mi condición de Presidente Ejecutiva de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, con el acostumbrado respeto, me permito presentar las siguientes observaciones al proyecto de ley de la referencia.

1. El proyecto de ley

El proyecto de ley, en lo que atañe al Sistema de Subsidio Familiar, introduce en el artículo 3º de la ponencia, los parágrafos 4º y 5º al artículo 7º de la Ley 1780 de 2016, en el siguiente sentido:

“Parágrafo 4º. Cuando el personal nuevo de que trata este artículo sean mujeres entre los 18 y los 28 años de edad, los empleadores no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadoras durante el primer y segundo año de vinculación, siempre y cuando el contrato de trabajo de que trata el presente parágrafo esté vigente a durante el término de duración del beneficio.

“Parágrafo 5º. Cuando el personal nuevo de que trata el presente artículo se trate de mujeres jóvenes en condiciones de vulnerabilidad reconocida, tales como: 1. Mujeres jóvenes rurales o campesinas. 2. Mujeres jóvenes que hagan parte del registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces. 3. Mujeres afrodescendientes o indígenas. 4. Mujeres jóvenes vinculadas en los programas a cargo de la Agencia de Reinserción y la Normalización (ARN) o quien haga sus veces los empleadores no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadoras durante el primer, segundo y tercer año de vinculación.”

Al respecto sea lo primero reconocer iniciativas como la presente que pretenden introducir medidas afirmativas a una población que así las requiere, sin embargo, desde ASOCAJAS al igual que gremios económicos, instituciones gubernamentales como el Minhacienda y el DNP en diferentes concepto emitidos con destino a múltiples iniciativas legislativas, consideramos que no es a través de las exenciones, , que se logrará generar el objetivo de incentivar la generación de empleo.

Por el contrario, en lo que respecta a la prestación social **subsidio familiar**, siendo uno de los principios de la materialización de los beneficios recibidos por el trabajador que devenga mediante vinculación laboral formal entre 1 y 4 smmlv, su *autofinanciamiento o autosostenibilidad*, en la medida en que son los recursos del 4% los que permiten el reconocimiento de la prestación social, se estaría afectando gravemente. **En este sentido, debe aclararse que las Cajas de Compensación Familiar, ni la prestación social, NO reciben recurso alguno proveniente del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento del Sistema.**

En cambio, ante la generación de exenciones como las que promueve, reitero de manera loable el proyecto de ley, de materializarse, programas y fondos que están aportando a la superación de pobreza y la dignificación de la clase trabajadora formal y que desarrollan y ejecutan las Cajas de Compensación Familiar (en adelante CCF) en cumplimiento del pago de la prestación social, pueden verse gravemente afectados.

Señora Presidenta: pongo de presente que los recursos que recaudan y administran las CCF, el aporte del 4% y que se ejecutan a través de todas las prioridades y servicios que se establecieron en la Ley 21 de 1982, por efectos de las modificaciones legales y reglamentarias que se han surtido desde la expedición, se han visto gravemente afectados y disminución para la atención del sujeto pasivo que es el trabajador formal y su familia.

Téngase en cuenta que de los recursos de la prestación social subsidio familiar, tal como lo estableció la Ley 100 de 1993¹, se destinan recursos que porcentualmente equivalen al 5% o al 10% de los recaudos del subsidio familiar con destino al Régimen Subsidiado en Salud que llega a población universal.

De igual forma, fondos como el FOSFEC² que en el último año, más que en todo el tiempo en que ha estado apoyando al trabajador en sus etapas de cesantía (desempleo), operado por las CCF) generó beneficios en cuota monetaria, aportes a salud y pensiones, capacitación,

¹ Ver artículo 217 de la Ley 100 de 1993. Puede ser consultada en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

² Creado por la Ley 1636 de 2013. Puede ser consultada en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1636_2013.html

facilitación para la reinserción laboral a través de sus agencias de empleo, llegando a más de 225 mil personas por un valor aproximado de \$650 mil millones, constituyéndose éste como el aporte privado de mayor monto a la mitigación de la reducción de ingresos de los hogares colombianos.

También es necesario poner la mirada al FONIÑEZ³ (Fondo para la Atención Integral de la Niñez y la Jornada Escolar Complementaria), que de igual manera se financia con los aportes de la prestación social subsidio familiar (4%) y, que acorde con la ley de creación del mismo y reglamentada por el Gobierno Nacional, las CCF en coordinación con los entes territoriales y con las directrices que el Ministerio de Educación como ente rector de la política, llegan a población vulnerable en todo el territorio nacional donde operan las CCF.

Sin olvidar el FOVIS⁴ (Fondo de Vivienda de Interés Social) que también es financiado con recursos del 4%, administrado por las Cajas de Compensación Familiar y a través del cual los trabajadores formalmente vinculados y por los que sus empleadores pagan el aporte para el cubrimiento del subsidio familiar.

Todo lo anterior, sin dejar de lado, las prioridades impuestas por la Ley 21 de 1982⁵ en términos de subsidios en dinero, especie y servicios con destino a los trabajadores y que se financian con el aporte del 4% de los empleadores en cubrimiento de la prestación social y que las CCF como administradoras y ejecutoras de los recursos deben aplicar en el orden establecido en el artículo 62 de la precitada ley.

Es la misión de ASOCAJAS, que se conozcan aspectos del Sistema de Compensación Familiar, que estamos seguros, contribuirán en el propósito de dar más claridad a las H. Ponentes sobre las observaciones que previamente hemos consignado en este escrito:

1. Naturaleza jurídica y modalidades del subsidio familiar

Desde la expedición del Decreto 180 de 1956, reiterado en la Ley 58 de 1963, la Ley 56 de 1973 y en la aún vigente Ley 21 de 1982, se consagró al subsidio familiar como una **prestación social**. Y, para mayor claridad, desde el Decreto Legislativo 118 de 1957, “[...]el subsidio pasó a ser parte de la

³ Creado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002. Puede ser consultado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1636_2013.html

⁴ Creado por la Ley 49 de 1990. Puede ser consultada en <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657#:text=por%20la%20cual%20se%20reglamenta,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=Saneamiento%20de%20patrimonios%20en%20el%20exterior,-ARTICULO%201%C2%BO>

⁵ Puede ser consultada en https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0021_1982.htm

seguridad social y quedó incluido dentro de la denominación genérica de prestaciones sociales legales de los trabajadores.[...]⁶

En este sentido, la Ley 21 de 1982 define el subsidio familiar como una prestación social en los siguientes términos:

"ARTICULO 1o. El subsidio familiar es una prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad" (Se resalta).

Con posterioridad, el artículo 151 de la Ley 1450 de 2011 reiteró esta naturaleza jurídica al prever que, si bien las Cajas de Compensación Familiar formaban parte del Sistema de Protección Social, "en todo caso el Sistema de Compensación Familiar como prestación social seguirá rigiéndose por las normas que lo regulan".

Ahora, el subsidio familiar no solo es una prestación social en sí misma considerada, sino que tiene origen laboral, por cuanto se origina a partir de la existencia de un contrato de trabajo. Lo anterior se confirma no solo de la definición ya citada, sino del artículo 5° de la Ley 21 de 1982, según el cual el subsidio familiar "se pagará exclusivamente a los trabajadores beneficiarios" en dinero, especie o servicios, al tiempo que en los términos del artículo 7°, numeral 4°, se señala que los empleadores que ocupen uno o más trabajadores están obligados a pagar el subsidio familiar. La misma Ley 21 de 1982, radica en cabeza del empleador el pago de esta prestación social, al prever que corresponde al 4% de la nómina mensual respectiva.

De conformidad con el parágrafo de la disposición en comento, para la reglamentación, interpretación y en general para el cumplimiento de la Ley 21 de 1982, se debe tener en cuenta la definición ya citada de subsidio familiar.

Desde un punto de vista constitucional, entonces, la definición que más se adapta al subsidio familiar es la de prestación social, en torno a la cual, la Corte Constitucional ha afirmado con singular claridad que los "principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social" (énfasis añadido)⁷. En palabras de la Alta Corte:

"en la medida en que se trata de una prestación que se origina en el contrato de trabajo, la ley dispone que todos los empleadores, tanto del sector privado como del público, tienen la obligación

⁶ SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR. Oficio 2-2020-406176 del 22 de octubre de 2020.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-508 de 1997.

de efectuar aportes para el subsidio familiar en el porcentaje legalmente establecido sobre la nómina mensual de salarios. El acceso a los beneficios, sin embargo, es diferenciado, puesto que el sistema opera como mecanismo de solidaridad, tanto entre trabajadores de distintos niveles salariales, como entre diferentes empleadores, que tiene como beneficiarios directos a los trabajadores de más bajos ingresos" (Se resalta).

Así pues, los recursos del subsidio familiar no son ni "renta estatal" ni recursos privados, sino de titularidad colectiva del sector de trabajadores formales remunerados (sentencia C-575/92), al punto que la Corte ha explicado:

"La propiedad de estos recursos, así como su administración, a diferencia de lo que sucede con el Fondo Nacional del Café, no pertenece al Estado y en consecuencia no media al respecto un contrato entre la Nación y la entidad. Pero en uno y otro caso los recursos están afectados a una finalidad que tiene que cumplir el administrador de los mismos, pues, al fin de cuentas, ambos recursos son parafiscales". (Sentencia C-575 de 1992).

En el mismo sentido, la Corte afirmó: "En consecuencia cuando la Ley 49 de 1990 entra a regular la destinación de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, constituidos con aportes privados, no está sino desarrollando el mandato del artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general".

2. Funcionamiento del Subsidio Familiar

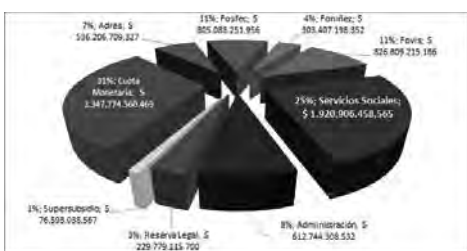
Ahora bien, resulta en extremo importante referirse al funcionamiento o la forma como opera el pago del Subsidio Familiar para efectos de entender, primero, el concepto de autosostenibilidad del Sistema y, segundo, comprender el impacto que tiene en los trabajadores beneficiarios cualquier modificación que mediante ley se pretenda efectuar a la referida prestación social.

Como se expuso *et supra*, el Subsidio Familiar funciona a través de la solidaridad entre sus agentes, la cual actúa en diferentes vías; por un lado, el componente del 4% que es pagado por el empleador dirigido a los trabajadores que devenguen ingresos altos (más de 4 SMLMV) es redirigido o compensado a los trabajadores de ingresos inferiores (menos de 4 SMLMV), de manera que, como consecuencia, entre mayor sea el porcentaje de cargos remunerados con más de 4 SMLMV en una empresa, mayor será la compensación que se realice en beneficio de los trabajadores de menores ingresos afiliados a la Caja de Compensación Familiar.

Así mismo, el trabajador de menores ingresos que en un momento determinado no tenga personas beneficiarias según lo dispuesto en la ley, también contribuye a garantizar el pago de la prestación social a más personas que así lo requieran.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2011.

En esta misma línea, la ley define de manera expresa la forma en la cual deben utilizarse los recursos para reconocer el Subsidio Familiar, de tal forma que en la actualidad cada punto del 4% tiene una destinación específica que las Cajas de Compensación no pueden desconocer y que está encaminado a garantizar una prestación en bienes o servicios a la población beneficiaria. En la actualidad, la distribución del 4% se presenta de la siguiente forma:



Fuente: ASOCAJAS, Dirección de Estudios Sociales y Económicos, con base a información de la Supersubsidios, datos con corte a diciembre 2020.

Como se observa, los recursos que recibe la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleadores deben necesariamente destinarse a los rubros previstos en la ley, los cuales, a su vez, contemplan una población beneficiaria que debe ser atendida y cuya situación no puede desmejorarse, circunstancia de la cual se deriva un equilibrio entre lo que se recibe y las prestaciones que se otorgan.

Por lo anterior, cualquier nueva distribución o destinación de estos recursos que provenga de iniciativa parlamentaria y que no tenga prevista una fuente de financiamiento en los términos antes expuestos, necesariamente derivaría en un desmejoramiento o desequilibrio de la situación actual de la población beneficiaria, puesto que exigiría la reducción del financiamiento de un rubro para trasladárselo a otro, circunstancia que, por demás, tendría varios serios reparos de índole constitucional, en tanto que, por virtud principio de progresividad de los derechos económicos y sociales, resulta prohibido desmejorar las condiciones de los titulares de esos derechos.

En consecuencia, sería a costa de los mismos trabajadores que se estaría cubriendo los recursos que dejan de ingresar al sistema por causa de la exención de aportes, circunstancia que generaría reparos de índole constitucional, comoquiera que se les estaría imponiendo a los beneficiarios de la prestación una carga que no deben soportar, puesto que, se reitera, la obligación recae en el empleador.

3. Observaciones concretas

3.1. Frente al Sistema de Subsidio Familiar

Los párrafos que se pretenden introducir, si bien reconocemos las nobles intenciones que se persiguen, afectarían de manera notable el correcto funcionamiento del Sistema de Subsidio Familiar, puesto que habría que desfinanciar algún rubro ya previsto y definido por la ley para cumplir con el pago de la prestación social a las nuevas personas que se vinculen.

En este sentido, el proyecto de ley, al no referirse de manera expresa a los servicios y prestaciones a las cuales accederían las nuevas trabajadoras y respecto de la cuales se exonera al empleador de sufragar el aporte correspondiente, daría lugar a concluir que existe la obligación de cumplir con todas las prestaciones existentes, incluso con la cuota monetaria, esto es la norma no prevé un acceso escalonado o proporcional a los servicios mientras perdure la exoneración de aportes.

De manera que las CCF estarían obligadas a reconocer la totalidad de las prestaciones propias del Sistema de Subsidio Familiar, sin que exista fuente adicional de recursos que permita financiar esta nueva población beneficiaria. Esta situación, sin duda afecta el normal desarrollo del sistema y produciría un impacto negativo, puesto que se tornaría necesario trasladar recursos de otras cuentas para cubrir a esta nueva población con la afectación correlativa y lógica de otras poblaciones beneficiarias.

En consecuencia, si bien existe un beneficio al empleador, quienes terminarían siendo afectados por esta exoneración, serían los mismos trabajadores, puesto que habría que desfinanciar beneficios dispuestos a su favor para garantizar el pago de la prestación a los nuevos trabajadores fruto de las exoneraciones previstas en el proyecto de ley.

Por lo anterior, consideramos que ampliar la exoneración de aportes ya prevista, generaría un impacto mayor en el Sistema de Subsidio Familiar.

3.2. Las exoneraciones de aportes no generan el beneficio que se busca. Son ineficaces.

Pues bien, en conceptos emitidos por el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda, Comercio, Industria y Turismo, en diversas intervenciones respecto a otros proyectos de ley con iniciativas similares que pretenden o pretendieron la formalización empresarial a través de la exoneración de aportes parafiscales, indicó que este tipo de medidas son ineficaces para lograr el objetivo propuesto. Un ejemplo cito al DNP, que indicó: Y tal es la claridad para los empleadores de su obligación laboral, que aún durante la pandemia del COVID 19, realizaron juiciosamente sus aportes conscientes de los beneficios en pro de sus trabajadores y de los beneficios que con sus aportes éstos reciben.

Lo anterior sin dejar de lado, que el Gobierno Nacional con todo y las limitaciones presupuestales generadas por la pandemia, le apostó a apoyar a los empresarios mediante el pago de subsidios

para el cumplimiento en el pago de aportes a toda la seguridad social (salud, pensiones, riesgos laborales, CCF), con el ánimo de mantener la sostenibilidad de todos los subsistemas en beneficio de los trabajadores.

Y en esa misma dirección, entidades gubernamentales como Minhacienda, MinCit y DNP, han conceptualizado respecto a diversos proyectos de ley, la inconveniencia y poca efectividad de la exoneración como incentivo a la generación de empleo, entre los cuales citamos el emitido por el Departamento Nacional de Planeación:

“Respecto de los incentivos para la formalización laboral establecidos en los artículos 4° y 5° del proyecto de ley, hay que considerar que la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) cambió la fuente de financiación de los parafiscales: SENA e ICBF; entendiéndose que la fuente de financiación de estas entidades ya no se encuentra asociada a la nómina, por las exenciones para las empresas en el pago de este concepto por los trabajadores que ganan menos de 10 SMLMV.

En consecuencia, la exención en el pago de parafiscales del presente proyecto, solo se referiría al pago escalonado del aporte al Sistema de Subsidio Familiar que en la actualidad es del 4%. En la Ley 1607 de 2012, se redujeron en 13.5 puntos porcentuales los costos de cargas no salariales, teniendo como efecto entre 1.4 y 2 puntos porcentuales en la formalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que esta medida no va a lograr tener un efecto apreciable en la disminución de la tasa de informalidad puesto que la reducción de los costos salariales no alcanza a ser de 2 puntos porcentuales: medidas similares se implementaron mediante la Ley 1429 de 2010 y en la evaluación de los efectos hecha por la firma Econometría en 2013 no se evidenció un efecto en la disminución de la tasa de informalidad.

En ese sentido emitimos concepto no favorable para el trámite del proyecto normativo en los términos que se encuentra planteado”.

Como se observa documentado y probado por los entes rectores de las políticas gubernamentales que, la exoneración no produce el efecto deseado y, por el contrario, sí conllevan la afectación grave los recursos destinados para la prestación social subsidio familiar, al tener que desfinanciar los servicios y programas destinados a una población beneficiaria para otorgarles beneficios a la nueva población que se vincula, con menos recursos

En todo caso, considero oportuno llamar la atención de la señora Presidenta como de las H. Senadoras ponentes, respecto a los diversos incentivos que se han generado desde el Legislativo con miras a promover el empleo para atender diversas coyunturas que afectaron la generación del mismo y que se encuentran vigentes a la fecha, bajo Leyes que en virtud del equilibrio financiero del Subsidio Familiar, crearon la alternativa que éstos fuera deducibles de renta o se establecieron subsidio gubernamentales en aras de no desfinanciar los subsistemas de seguridad social:

| Leq que lo otorga | Tipo de beneficio |
|---|---|
| Art. 3° Ley 21 de 1982 y art. 114 del Estatuto Tributario | Aportes al ICBF, SENA y Subsidio Familiar deducibles del impuesto de renta y complementarios |
| Arts. 9, 10, 11 y 13 de la Ley 1429 de 2010 | Descuento en el impuesto de renta y complementarios frente a los aportes al ICBF, SENA y Subsidio Familiar, en relación con la vinculación de nuevos trabajadores en los siguientes supuestos de hecho: <ul style="list-style-type: none"> - Menores de 28 años al inicio del contrato de trabajo (art. 9) - Población en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, certificados por autoridad competente (art. 10) - Mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de 40 años y que durante los últimos 12 meses hayan estado sin contrato de trabajo (art. 11) - Empleados que devenguen menos de 1.5 SMLMV (art. 13) |
| Art. 21 Ley 2155 de 2021 | Ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos 677 y 815 de 2020 y Ley 2060 de 2020 |
| Art. 24 Ley 2155 de 2021 | Incentivo a la creación de nuevos empleos (empleadores que generen nuevos empleos) <ul style="list-style-type: none"> Jóvenes de 18 y 28 años aporte estatal del 25% de un SMLMV Demás trabajadores que devenguen hasta 3 SMLMV, un aporte estatal equivalente al 10% de un SMLMV Mujeres mayores de 28 años que devenguen hasta 3 SMLMV, un aporte estatal equivalente al 15% de un SMLMV |

Por lo anterior, por eficiencia en uso de los recursos y eficacia legislativa, los beneficios que contempla el proyecto de ley objeto de este escrito, son inferiores a los ya contemplados en la

legislación actual aplicables a cualquier empleador. A lo sumo, por coherencia legislativa, se deberían incluir dentro de los supuestos de hecho de la Ley 1429 de 2010, en la medida en que hacen parte de una política de Estado.

3.3. Se vulneraría el artículo 48 de la Constitución Política

El artículo 48 de la Constitución Política, dispone que unos de los principios fundamentales de la Seguridad Social (de la cual hace parte el Sistema de Subsidio Familiar) es el de eficiencia, del cual se deriva, a su vez el principio de equilibrio financiero

Como consecuencia de este principio, se exige que cualquier nueva destinación o exención en la financiación de los recursos destinados a la Seguridad Social, deba prever *“fuentes sustitutivas de financiación de beneficios que quedarían sin cobertura, en virtud del desplazamiento de recursos”*.

En este sentido, debe llamarse la atención que en la ya citada reforma tributaria del 2012 (Ley 1607 de 2012) en la cual se aprobó una reducción de la cotización parafiscal en salud, ICBF y SENA en 13.5 puntos porcentuales a favor de los empleados, se previó en el mismo cuerpo normativo, una fuente adicional de recursos para suplir lo que se iba a dejar de captar con el fin de no afectar los servicios correspondientes. De esta manera, como fuente inmediata se creó un impuesto denominado CREE, luego este fue eliminado y en la actualidad, es a través de recursos del Presupuesto General de la Nación que se financian estos vacíos financieros que se producen como consecuencia de las exenciones.

En el presente caso, dado que no se prevén fuentes adicionales o supletorias para las exenciones propuestas, con el riesgo ya advertido del desfinanciamiento de las prestaciones del Sistema de Subsidio Familiar, se concluye que de aprobarse este artículo generaría una vulneración al artículo 48 de la Constitución Política.

3.4. Se vulneraría el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

Dice el artículo 154 de la Constitución Política:

ARTICULO 154. ...
No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Como se observa, solo por iniciativa del Gobierno se pueden dictar o reformar leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

⁹ Ibidem

Ahora bien, de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política, las contribuciones pueden ser fiscales o parafiscales; dentro de estas últimas como lo ha expuesto al Corte Constitucional, se encuentran los aportes que hacen los empleadores para financiar el Subsidio Familiar¹⁰.

Así las cosas, solo el Gobierno Nacional tiene la competencia para presentar un proyecto de ley que pretenda decretar exoneraciones sobre aportes del Sistema de Subsidio Familiar, comoquiera que se trata de aportes parafiscales.

Por consiguiente, dado que el presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y trata sobre exenciones de una contribución parafiscal, de aprobarse generaría un vicio de constitucionalidad insaneable por vulneración al artículo 154 de la Carta Política.

3.5. Se vulneraría el inciso 4° artículo 154 de la Constitución Política.

Acorde con la norma que los proyectos de ley relativos a tributos, iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes. En la misma línea ya se ha mencionado que los recursos del Subsidio Familiar con considerados como contribuciones parafiscales que son una especie de tributo.

En consecuencia, dado que el trámite del presente proyecto de ley inició en el senado, deberá remitirse a la Cámara de Representantes para el inicio del debate so pena de su inconstitucionalidad.

4.6. Se vulneraría el artículo 56 de la Constitución Política.

Finalmente, al tratarse el Subsidio Familiar de una prestación social de origen laboral, cualquier política que pretenda su modificación debe ser tratada, previamente, en la Comisión de Concertación Laboral.

5. Conclusión y propuesta

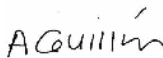
Así las cosas, Asocajas considera que los párrafos que se pretenden incluir al artículo 7° de la Ley 1780 de 2016, tiene serios reparos de inconstitucionalidad e inconveniencia, por lo tanto, solicitamos su exclusión del proyecto de ley de la referencia.

Para culminar quiero resaltar a ustedes que la prestación social subsidio familiar llega a los trabajadores formales indistintamente del género, raza o condición generando como ningún otro de los subsistemas de la Seguridad Social, bienestar en todas las etapas de vida a los trabajadores colombianos a partir de la sostenibilidad generada por los aportes de los empleadores colombianos.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-575 de 1992, entre muchas otras.

En los anteriores términos dejamos para su consideración las anteriores observaciones, con la disponibilidad absoluta de ampliarlas y sustentarlas cuando se requiera.

Atentamente,


ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO
Presidenta Ejecutiva

Copia a:

Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera
Senadora Laura Esther Fortich Sánchez
Doctor Jesús María España Vergara.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

OBSERVACIONES: ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – ASOCAJAS.

REFRENDADO POR: DOCTORA ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO - PRESIDENTA EJECUTIVA.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 69/2021 SENADO

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1780 DE 2016 PARA INTRODUCIR MEDIDAS AFIRMATIVAS A FAVOR DEL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO DE LAS MUJERES JÓVENES ENTRE LOS 18 Y LOS 28 AÑOS DE EDAD".

NÚMERO DE FOLIOS: DOCE (12)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES DOCE (12) DE NOVIEMBRE DE 2021.

HORA: 17:01 P.M.

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

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 455 DE 2021 SENADO, 068 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 51638/2021/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 455 de 2021 Senado, 068 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos".

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "eliminar las barreras de acceso a programas de apoyo para la rehabilitación integral de las personas diagnosticadas con cáncer de mama y otros tipos de cáncer, y mejorar la oportunidad en los tiempos de respuesta para brindar la atención requerida".

Para el efecto, el artículo 2 del Proyecto de Ley modifica el artículo 11 de la Ley 1384 de 2010¹ y adiciona dos párrafos, para establecer que las entidades responsables priorizarán la atención integral del cáncer en sus diferentes etapas, sin perjuicio de que se trate de servicios fuera de los planes de beneficios, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) en un término de 6 meses, reglamentará los indicadores y/o tiempos máximos en los que se debe autorizar y programar el tratamiento requerido.

Por su parte, el artículo 3 de la propuesta legislativa adiciona un párrafo al artículo 6 de la Ley 1384 de 2010, esto con el fin de señalar que las entidades responsables de las acciones de promoción y prevención para cáncer de mama, deberán desarrollar estrategias de promoción dirigidas a la detección temprana del cáncer de seno y demás tipos de afecciones oncológicas y fomentar continuamente, individual y colectivamente, la realización del auto examen de mama o estrategias para otros tipos de cánceres de manera presencial, telemedicina o por servicios de mensajes electrónicos. También conmina al MSPS en articulación con las Gobernaciones y Alcaldías, a realizar campañas de prevención y detección del cáncer de mamá y otros tipos de cánceres.

Frente a lo propuesto en la iniciativa, es importante señalar que la Ley 1384 de 2010 regula el tratamiento del cáncer y brinda protección a las personas que padecen esta enfermedad, consagrando la definición de diferentes acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores

que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo².

Igualmente, dicha ley tiene por objeto disminuir significativamente la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y personas menores de 18 años, a través de la garantía por parte de los actores de la seguridad social en salud, de todo los servicios que requieren para su detección temprana y tratamiento integral, aplicación de protocolos y guías de atención estandarizados y con la infraestructura, dotación, recurso humano y tecnología requerida, en los centros especializados que se habiliten para tal fin. Por tal razón, se conminó al Ministerio de Salud y Protección Social con la asesoría del Instituto nacional de Cancerología y la Asociación Colombiana de Hematología y Oncología Pediátrica (ACHOP) para que diseñara, actualizara y/o mejorara los requisitos esenciales de los Centros de Atención, los protocolos y las guías, para las causas más frecuentes de cáncer infantil en Colombia³.

En concordancia, se expidió el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia (2012-2021) en un esfuerzo importante por fortalecer "la capacidad de respuesta del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir de un complejo esfuerzo para reorganizar la prestación de servicios y gestionar los recursos necesarios que garanticen la cobertura y calidad en la atención del cáncer en la población adulta e infantil"⁴. Este Plan fue adoptado por el Gobierno mediante Resolución No. 1383 de 2013 del MSPS⁵, el cual es de obligatorio cumplimiento por parte de los integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, según señala su artículo 2 e incluye acciones en materia de control del riesgo, detección primaria, atención y recuperación de la enfermedad, mejoramiento de la calidad de vida de los pacientes, gestión de nuevas tecnologías y formación del talento humano.

Por su parte, a través de la Ley 1733 de 2014⁶ se reguló el derecho que tienen las personas con enfermedades en fase terminal, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos, esto con el fin de mejorar la calidad de vida tanto de los pacientes que afrontan estas enfermedades como de sus familias, mediante un tratamiento integral del dolor, el alivio del sufrimiento y otros síntomas, teniendo en cuenta sus aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, de acuerdo con las guías de práctica clínica que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para cada patología. Igualmente, reconoce el derecho de estos pacientes a desistir de manera voluntaria y anticipada de tratamientos médicos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica y no representen una vida digna para el paciente, específicamente en casos en que haya diagnóstico de una enfermedad en estado terminal crónica, degenerativa e irreversible de alto impacto en la calidad de vida⁷.

Finalmente, la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015 garantiza el derecho fundamental a la salud como autónomo en lo individual y en lo colectivo, el cual comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado⁸.

² Ley 1384 de 2010, Artículo 1.

³ Ley 1388 de 2010, Artículo 1.

⁴ https://www.minsalud.gov.co/Documents/Plan-Decenal-Cancer/PlanDecenal_ControlCancer_2012-2021.pdf

⁵ Por el cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012 – 2021.

⁶ Ley Consuelo Davis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.

⁷ Ley 1733 de 2014, Artículo 1.

⁸ Ley 1751 de 2015, Artículos 1 y 2.

¹ Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia.

Vista la legislación vigente sobre la materia, este Ministerio considera importante enmarcar las propuestas de la iniciativa legislativa en armonía con el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP 2012- 2021), el Plan Nacional del Control del Cáncer en Colombia 2012-2020, y la Ley 1751 de 2015.

Ahora bien, en relación con la propuesta contemplada en el artículo 2, se recomienda la eliminación del parágrafo 2 por resultar redundante con la normativa vigente, esto al considerarse que a través de la Resolución 3339 del 2019 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se estableció un esquema de pago por resultados en salud en 11 tipos de cánceres prioritizados, debido a la alta carga de enfermedad que representan en la población colombiana, los cuales son a saber:

1. Cáncer de mama
2. Leucemia linfocítica aguda en niños
3. Cáncer de cuello uterino
4. Leucemia linfocítica aguda en adultos
5. Cáncer de colon y recto
6. Leucemia mielocítica aguda en niños
7. Cáncer de estómago
8. Leucemia mielocítica aguda en adultos
9. Cáncer de próstata
10. Linfoma no Hodgkin en adultos
11. Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón

Como parte de esta priorización, manteniendo un enfoque de integralidad y de búsqueda de eficiencias, en conjunto con los actores del sistema, se definieron una serie de indicadores, a través de los cuales se pretende establecer un esquema de incentivos sobre la gestión de los servicios asociados a la atención al cáncer. Estos indicadores se encuentran consignados en la Resolución 3339 de 2019 e incluyen una perspectiva de detección temprana, tratamiento, paliación, resultados en salud y prevalencia. Adicionalmente, se debe recordar que, mediante el plan de beneficios en salud financiado con la unidad de pago por captación ya se encuentran cubiertos todos los servicios y tecnologías a los que hace alusión el parágrafo 2.

Finalmente, en cuanto al artículo 3 se refiere, cabe señalar que la adición al articulado de la Ley 1384 de 2010 propuesta por el legislativo es redundante en cuanto a la detección temprana de los cánceres prioritizados en la Resolución 3339 de 2019, en el apartado de detección temprana de cáncer de mama se encuentran tres indicadores que incentivan a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios de Salud a hacer gestión del riesgo en salud del cáncer. Los indicadores de detección temprana son:

1. Cobertura de tamizaje con mamografía en población objetivo: Mide la proporción de mujeres entre los 50 y 69 años a quienes se les practicó tamización con mamografía según esquema, como estrategia de diagnóstico temprano de cáncer de mama.
2. Oportunidad del diagnóstico: Mide el tiempo transcurrido en número de días, entre la fecha de remisión del médico o institución prestadora de servicios general y la fecha del primer informe histopatológico de diagnóstico.
3. Estadificación temprana: Mide la proporción de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos al momento del diagnóstico.

¹ Por la cual se establece e implementa el mecanismo de cálculo y distribución de los recursos de la UPC para las Empresas Promotoras de Salud – EPS de los regímenes Contributivo y Subsidiado y demás Entidades Obligadas a Compensar – EOC para los cánceres prioritizados.

Por lo expuesto, este Ministerio si bien encuentra loable esta iniciativa legislativa, también observa que resulta inconveniente y redundante en relación con la normativa que actualmente se encuentra vigente, razón por la cual se abstiene de emitir concepto favorable. En todo caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
DGPPND/REGRESS/CAJ

UU-2193/2021

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario del Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1638 - miércoles 17 de noviembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 41 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley número 111 de 2021 Senado, por medio del cual se decreta Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico..... 5

Informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley número 166 de 2021 Senado, por medio de la cual se declara el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión Financiera, y se dictan otras disposiciones..... 7

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público al informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 113 de 2021 Senado, por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su pensión, y se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios en entidades del Estado. 11

Concepto jurídico asociación nacional de cajas de compensación familiar proyecto de ley número 69 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad..... 14

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público informe de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 455 de 2021 senado, 068 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos..... 17