



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 355

Bogotá, D. C., lunes, 1º de junio de 2015

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 153 DE 2014 CÁMARA, 18 DE
2014 DE SENADO, ACUMULADO CON LOS
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMEROS 02 DE 2014 SENADO, 04 DE 2014
SENADO, 05 DE 2014 SENADO, 06 DE 2014
SENADO Y 12 DE 2014 SENADO**

*por medio del cual se adopta una Reforma de
Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se
dictan otras disposiciones.*

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo números 018 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*, es un proyecto de iniciativa de los siguientes Ministerios: Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos* y el Ministro de Justicia y del Derecho, doctor *Yesid Reyes Alvarado*.

Este proyecto de acto legislativo, comenzó su trámite legislativo de primera vuelta en la Comisión Primera de Senado, donde se designaron como ponentes los honorables Senadores *Claudia López, Doris Vega, Jaime Amín Hernández, Alexander López, Carlos Fernando Mota, Horacio Serpa, Germán Varón*, y como Coordinadores Ponentes a los honorables Senadores *Hernán Andrade Serrano y Armando Benedetti*.

Realizada la votación y aprobación del proyecto en el primer debate, se inició la discusión en la Plenaria del honorable Senado de la República, donde se presentó una ponencia mayoritaria con su respectivo pliego de modificaciones.

Posteriormente el proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. La Mesa

Directiva de la Comisión designó como ponentes a los honorables Representantes a la Cámara: *Julián Bedoya Pulgarín, José Rodolfo Pérez Suárez, Humphrey Roa Sarmiento, Hernán Penagos Giraldo, Harry Giovanni González García, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Berner León Zambrano Erazo, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Rodrigo Lara Restrepo y Álvaro Hernán Prada Artunduaga*.

Durante el segundo debate en la honorable Cámara de Representantes fueron presentadas tres ponencias, una mayoritaria y dos ponencias minoritarias de la honorable Representante Angélica Lozano y del suscrito. Después de ser sometido a discusión y a votación, el proyecto fue finalmente aprobado por la plenaria. Posteriormente se redactó el texto de conciliación que fue presentado en la plenaria del honorable Senado de la República y en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, donde fue debatido y votado.

Para el primer debate de la segunda vuelta del trámite legislativo del proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera del honorable Senado de la República, se presentó una ponencia mayoritaria, la cual fue sometida a debate y votación.

Durante el segundo debate de la segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo, se presentó una ponencia mayoritaria en la Plenaria del honorable Senado de la República, la cual se debatió y posteriormente se presentó el Informe de Ponencia para ser aprobado y remitido a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

Para el primer debate de la segunda vuelta en Comisión Primera de la Cámara de Representantes del presente proyecto de Acto Legislativo, fue radicada una ponencia mayoritaria y una ponencia minoritaria del suscrito. Posteriormente se realizó el debate y la votación de los respectivos artículos, culminado este trámite se remitió el proyecto a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

CONSIDERACIONES

Los grandes principios rectores en la organización constitucional del Estado de Derecho colombiano, a saber, la independencia entre las ramas del poder público y la proporcionada y ajustada labor de cada una, de acuerdo a su finalidad intrínseca, atraviesan por una honda crisis¹. La extralimitación en las actuaciones de las diferentes ramas² en detrimento de la autonomía de las otras, así como los conflictos de intereses surgidos entre sus respectivos miembros, impide el normal cumplimiento de sus funciones. Estos fenómenos, cada vez más comunes³, han venido desnaturalizando el principio de la colaboración armónica y – como se señaló – la separación e independencia entre los principales órganos del Estado. El desequilibrio ha minado el funcionamiento natural de las tres ramas y de los organismos de control, debilitando la administración de la justicia y socavando la capacidad para el control político por parte del Congreso. Lo anterior se evidencia en forma desproporcionada ante las excesivas prerrogativas que ostenta el poder presidencial⁴.

Durante nuestra historia republicana, ha sido larga la tradición por equilibrar los frenos y contrapesos entre las ramas del poder público, aun bajo el amparo presidencialista fijado desde 1886. El antecedente más significativo de esta tradición se remonta a la reforma constitucional de 1910, la cual redujo las amplísimas

prerrogativas de la rama ejecutiva y reequilibró las cargas de poder entre los órganos del Estado⁵.

Aunque la reforma de 1910 no alteró el carácter eminentemente presidencialista del Estado colombiano, sí garantizó más independencia y capacidad de control para los poderes legislativo y judicial que las inicialmente concedidas por el constituyente de 1886.

La reforma de 1910 determinó una tendencia Constitucional *Republicana*⁶ cuyo paradigma puede sintetizarse en la búsqueda de *un régimen presidencialista moderado por un Congreso que además de legislar tuviese amplia capacidad para ejercer control político y fiscal bajo la vigilancia de una rama judicial apolítica e independiente*⁷. El espíritu de 1910 no solo fue un legado de la generación del primer centenario, sino que fue una bandera constitucional unánimemente aceptada por los sectores políticos que impulsaron la reforma de 1936 y aún el plebiscito de 1957.

Sin embargo, coyunturas políticas y circunstancias sociales han determinado una tendencia constitucional de acuerdo a la cual las prerrogativas presidenciales y judiciales han ido aumentando en detrimento de las facultades del poder legislativo. Este desbalance repercutió en un desequilibrio general que afecta la capacidad de control y vigilancia de los organismos de control, socavando la autonomía e independencia de la rama judicial y despojando al legislativo de su facultad para ejercer adecuado control político al Gobierno. Casi cien años después de haber proclamado el paradigma constitucional de 1910, en el presente puede afirmarse que rige el principio contrario: un régimen presidencialista reforzado por un Congreso que no ejerce control político ni fiscal, bajo la vigilancia de una rama judicial politizada.

Aspectos que explican la situación desequilibrada del Proyecto de Acto Legislativo de “equilibrio de poderes”:

En cuanto al Título del Proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, es necesario hacer algunas precisiones.

De acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política, el poder público es uno solo, “*la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*”.

- 1 “El principio de separación comportaba: a) que la competencia de un órgano de un determinado poder se determinase según el contenido “material” del acto a cumplir; b) que la asignación de la función al órgano se hiciera conforme a la idoneidad de éste para desarrollarla, según su composición; c) que cada poder (grupo de órganos) fuese independiente del otro a fin de garantizar una autonomía real y operativa; d) que los actos de cada función revistiesen una forma “típica”, y e) que los actos de cada función tuviesen particular “eficacia”, conexas al fin a ella asignado.” de Vergottini, Giuseppe Derecho constitucional comparado, editorial universidad, buenos aires, 2004. Parte Segunda sección IV, distribución funcional del poder.
- 2 En realidad, esta separación rígida no parecía posible, porque se dieron interferencias entre los poderes y contaminaciones respecto a los actos adoptables y a sus formas (por ejemplo, actos sustancialmente normativos del Ejecutivo; actos sustancialmente administrativos del Legislativo y del jurisdiccional).” Vergottini, Giuseppe Derecho constitucional comparado, editorial universidad, buenos aires, 2004. Parte Segunda sección IV, distribución funcional del poder.
- 3 “En numerosos países, y también en los Estados Unidos, se reconocieron momentos inevitables de colaboración entre los diversos “poderes”. Los “poderes”, en cuanto estructuras organizadas se concibieron equiparados. Todas las funciones que se les asignaban tenían idéntica dignidad y se graduaron según una simple sucesión lógico-racional en una relación de producción normativa-ejecución. Sin embargo, en la práctica apareció, de modo más o menos consciente, la preeminencia que asumiría el “poder” que obtuviese la función de dirección y de coordinación entre los diversos “poderes” del Estado.” de Vergottini, Giuseppe Derecho constitucional comparado, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte Segunda sección IV, distribución funcional del poder.
- 4 DE SECONDAT, Charles Louis – Señor de la Brède y Barón de Montesquieu – “El espíritu de las leyes – Libro III de los principios de los tres gobiernos”. Editions la Bibliothèque Digitale.

- 5 “Por una parte, ya no contaba con el poder de elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serían elegidos en lo sucesivo por el Senado, de ternas presentadas por el Presidente de la República; ni a los magistrados de los tribunales superiores, nombrados ahora por parte de la Corte Suprema de Justicia (todos los magistrados podrán ser reelegidos indefinidamente). No tendrá tampoco la facultad de imponer la pena de muerte en ningún caso”. •DUQUE DAZA, Javier. “La reforma constitucional de 1910”. Constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. Pap. Polit. Bogotá (Colombia), Vol. 16, N.º. 1, 185-212, enero-junio 2011.

- 6 BRUGMAN, Catalina. “El fracaso del republicanismo en Colombia: 1910-1914”. Revista Historia Crítica, Facultad de ciencias sociales, Universidad de los Andes. Enero - Junio 2001. ISSN (versión en línea): 1900-6152. Bogotá D. C. Pág. 92

- 7 DE TOQUEVILLE, Alexis. “Democracy in America”. Bantam Book. 2002, ISBN 0-553-21464-0. New York. Pág. 136

A su vez existen Ramas de Poder Público, tal como lo establece el artículo 113 de la Constitución Política, “*son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial*”.

Conforme a las precisiones anteriores, se puede concluir que el título de este proyecto de Acto Legislativo, está mal concebido, debido a que se incurre en imprecisiones conceptuales que dan lugar a confusión, porque solo existe un poder y este radica en el pueblo y lo que se pretende equilibrar son las ramas del poder público.

Frente al eje temático de Justicia, se tienen algunas consideraciones frente a la función electoral de las altas cortes, la desaparición del Consejo Superior de la Judicatura, la creación del Colegio de Abogados y la creación de la Comisión de Aforados.

La impunidad y falta de celeridad son algunas problemáticas de la justicia, las cuales no se abordaron en el llamado “equilibrio de poderes”. La facultad que se le da a las altas cortes de tener una función electoral, implica hacer entrevistas a quienes se postulan, entre otros trámites que se deben surtir en razón a su función electoral, lo cual les quita tiempo valioso para poder fallar y contribuir a la celeridad de los procesos.

Es preocupante como en este proyecto de acto legislativo, donde se pretendía transformar el Consejo Superior de la Judicatura, se haya complejizado su estructura orgánica y funcional, haciendo de éste, un sistema que no responde a las problemáticas actuales de impunidad, congestión, falta de celeridad y corrupción. Es alarmante que no se haya tenido en cuenta las denuncias hechas por el Magistrado Hermes Lara, quien advirtió sobre la inconveniencia de acoger este sistema en nuestro país, por ser copia del modelo venezolano, que hoy en día tiene en vela a este país.

A pesar de haber presentado una propuesta propia, en la cual se buscaba una reforma integral al Consejo Superior de la Judicatura, esta no fue acogida y por el contrario en el séptimo debate, se pudo evidenciar la improvisación en el abordaje de la estructura y funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial.

Frente a la creación de la Comisión de Aforados, se vislumbra inoperancia frente al deber de investigar y acusar, debido a la forma como está constituido y porque con un antejuiicio político, traerá como consecuencia la impunidad. Tampoco es operante que la Comisión de Aforados, no tenga la facultad de juzgar y se traslade esa competencia a la Corte Suprema de Justicia, porque será un culto a la impunidad, especialmente para los miembros de dicha Corporación.

Así las cosas, este proyecto de Acto Legislativo aumenta el desequilibrio, se incrementa el poder presidencial, no soluciona ni de forma ni de fondo los problemas de la justicia y genera impunidad.

En cuanto a los temas electorales, se tienen consideraciones frente a la reelección, el voto preferente, lista cremallera y el concurso de méritos por oposición como una opción diferente y equitativa de elección.

Sobre la reelección, es preciso señalar que el Gobierno lo considera como el peor de los males, porque concentra el poder en la rama ejecutiva, se cooptan las instituciones y se pone en ventaja absoluta al presidente candidato sobre los demás aspirantes. Si a manera de discusión aceptáramos el anterior postulado, entonces

este se corregiría volviendo a la figura anterior que traía la Constitución Política de 1886, en la cual se permite la reelección no inmediata y con esta figura se caerían todos los argumentos que se tienen en contra de la reelección.

La doble moral, hace que los argumentos se caigan de su propio peso, debido a que una de nuestras propuestas (no acogida), estuvo encaminada a que si se optaba por la no reelección, fuera para todos incluyendo a los parlamentarios, pero claramente dicha proposición no fue bien recibida durante los debates.

Para el Gobierno, la reelección presidencial solo fue prohibida después de haberla utilizado. Hay que destacar que la reelección per se no trae consecuencias negativas para la democracia y el buen funcionamiento del Estado, la reelección es mala si hay abuso del poder, si se dilapida el presupuesto nacional para hacerse reelegir y utilizarla en beneficios propios. La ceguera del Gobierno para reconocer esto, demuestra que se trata de una forma de revancha en contra del hoy Senador Álvaro Uribe Vélez y no de la búsqueda del bien común para la Nación.

Uno de los argumentos utilizados por el Gobierno Nacional y su bancada en el Congreso para justificar el proyecto de Acto Legislativo, consistía en mejorar los procesos de selección de las altas Magistraturas de forma tal que “Los mejores y más aptos” pudieran servir la república desde sus altas magistraturas.

Fue así que el Centro Democrático propuso el “Concurso de méritos por oposición” como metodología adecuada para que, a través del cumplimiento de los principios de mérito, transparencia, publicidad, oposición e igualdad, los candidatos tuvieran que pasar en un primer momento por un concurso donde se evaluarían sus aptitudes profesionales, éticas, psicológicas y demás relevantes.

Luego, quienes obtuvieran los mejores resultados serían convocados a una audiencia pública, en la cual debatirían entre ellos mismos y seleccionarían una terna, la cual sería presentada a la entidad o autoridad correspondiente para realizar la elección.

Por el contrario, la “convocatoria pública reglada” a la cual hace mención el proyecto, resulta inconveniente debido a que no especifica cuáles serán los criterios, requisitos y procedimiento de selección. ¿Qué garantiza que la selección sea objetiva, de acuerdo a méritos y sin arreglos clientelistas?

Una convocatoria pública reglada podría ser cualquier anuncio en un diario, pero no brindaría garantías, ni mejoraría la selección actual. Dicha ausencia de claridad sumada a que no existe una argumentación eficaz, bajo la cual se justifique la modificación constitucional, bien merece el archivo de la propuesta.

Por otro lado es lamentable que se haya excluido la iniciativa que pretendía eliminar inmediatamente el voto preferente e instaurar el voto cerrado y bloqueado. “El voto preferente ha generado la fragmentación al interior de los partidos y las microempresas electorales, las cuales han acrecentado el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos⁸”. En efecto, la implementación de las listas abiertas o el llamado “voto preferente” ha generado corrupción entre microempresas electorales y ha terminado quebrantando la activi-

8 Pedro Pablo Vanegas Gil.

dad electoral. En el mejor de los casos, esta situación lleva a que los ciudadanos voten por personas en vez de partidos, lo cual ha propendido por el debilitamiento institucional de los mismos, haciendo que compitan entre sí, rompiendo la unidad ideológica y generando fragmentos al interior de los partidos políticos.

Temas que no deberían ser eliminados de la agenda que pretende un “equilibrio” como la paridad y la llamada “lista cremallera”, deberían estar ligadas a la lista cerrada, porque la lista paritaria sin lista cerrada, no tiene razón de ser. Estos aspectos no fueron tenidos en cuenta, lo cual es penoso, debido a que esta medida de discriminación positiva, reivindica y fomenta la participación política de las mujeres y obliga a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos a incentivar líderes femeninos.

Finalmente, se tienen consideraciones frente a la postulación del Contralor General de la República y el mejoramiento funcional y estructural de este órgano de control.

La Contraloría General de la República debería estar alejada de la influencia del Gobierno y ser dirigida bajo un criterio técnico que le permita tener autonomía para ejercer la función pública del control fiscal de nuestro país. Para ello es necesario que desde su elección, sea la Junta Directiva del Banco de la República la que elabore la terna y a partir de esta, sea el Congreso en Pleno el que elija al Contralor General de la República.

Es preocupante que no se haya tenido en cuenta la propuesta de eliminar las Contralorías municipales y departamentales, las cuales se han convertido en un foco de corrupción que atienden a intereses políticos, ajenos a las funciones propias de la naturaleza de este órgano. En su lugar, únicamente deberían continuar en funcionamiento las respectivas gerencias departamentales, distritales y municipales, como entidades técnicas.

Sumado a las consideraciones anteriormente expuestas, este Proyecto de Acto Legislativo, que fue anunciado por el Gobierno como una reforma integral, no es nada más que un engaño disfrazado de buenas intenciones para equilibrar las tensiones existentes entre las ramas del poder público.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia negativa al Proyecto de Acto Legislativo números 18 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*, y en consecuencia solicito respetuosamente a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el archivo en los términos legalmente establecidos.

Cordialmente;



ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Ponente Único
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre-jurídico en los Créditos Educativos del Icetex.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 132 de 2014 Cámara. Fue presentado por iniciativa del Representante a la Cámara *Rodrigo Lara Restrepo*, el dos (2) de octubre de 2014.

Y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 592 de 2014, en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, fue remitido para su correspondiente estudio y para ser sometido a primer debate ante la Comisión Sexta de la Cámara. Dicho informe fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 827 de 2014.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 132 de 2014 Cámara, tiene como propósito contribuir al desarrollo económico y social del país, estimulando al usuario del Icetex, para que no le sean cobradas intermediaciones innecesarias y así se puedan incrementar las posibilidades de permanencia para su graduación en la educación superior.

III. ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

Constitución Política de Colombia:

“ARTICULO 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”.*

Este proyecto de ley se encuentra a acorde con la disposición constitucional anteriormente citada, toda vez que con la eliminación del cobro del gasto prejurídico que realiza el Icetex, se protege la función social que tiene el crédito educativo y se deja de lado la función de intermediación de gestión económica y financiera para el cobro pre-jurídico de los mismos.

En cuanto a la legalidad del proyecto, el autor argumenta: **“El artículo 2º de la Ley 1002 de 2005 establece que el Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.**

Adicional a esto, el artículo citado consagra que el Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.”

Al tener el Icetex por objeto el fomento social de la educación superior, este mismo objeto se relaciona con el perseguido por este proyecto de ley de fomentar la permanencia y las posibilidades de graduación de los usuarios del crédito lo cual lo hace ajustado al actual marco legal que rige al Icetex.

IV. CONSIDERACIONES

Surtido el primer debate de este proyecto de Ley, mediante este informe de ponencia se pondrá a consideración de la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes la posibilidad de no cobrar a nuestros estudiantes los gastos del cobro pre-jurídico que efectuó el Icetex. Al ser Ley de la República esta iniciativa legislativa se materializará una de las principales propuestas del Gobierno Nacional en materia de educación, que es la de facilitar la permanencia y las posibilidades de graduación en la educación superior de los usuarios del Icetex.

Aquellos que defienden el cobro pre-jurídico hecho por el Icetex podrán sostener el argumento que el cobro pre-jurídico es necesario toda vez que se agiliza y se facilita la recuperación de la cartera con la que cuenta la entidad para así evitar el aumento del déficit de recursos del Icetex, lo cual no es el todo cierto, ya que al tercerizar el cobro de la cartera no se ha garantizado una efectiva recuperación de la cartera en mora y esto se puede observar en el pasivo de la entidad con corte a treinta y uno (31) de diciembre de 2012¹.

“Pasivo

Durante el periodo 2012 los pasivos totales del Icetex registraron un crecimiento del 12.47% con relación al periodo 2011.

A 31 de diciembre de 2012 el pasivo externo del Icetex se ve incrementado en \$59.128 producto del sexto desembolso y crece 15.88% respecto al mismo corte de 2011, siendo el único proveedor de recursos con costo para apalancar el crédito educativo.

De otra parte, los depósitos y exigibilidades se ubicaron en \$60.460 con un crecimiento del 37.20% equivalente a \$16.393, provenientes principalmente de la causación y recaudo de los recursos destinados al fondo de garantías, el cual busca cubrir los créditos educativos en caso de muerte o invalidez permanente de los beneficiarios.

Los otros pasivos, con un menor crecimiento dentro del total pasivo con el 6.46% equivalentes a \$10.720, fueron originados principalmente por concepto de intereses generados en época de estudios, equivalentes a los intereses que fueron capitalizados durante el año 2012 y que vienen siendo reconocidos en un pasivo diferido”.

Según el diario *el espectador*²: “la cartera activa total en cobro pre-jurídico de Icetex al corte de agosto de 2014, tiene un número de 26.277 obligaciones y el saldo en mora presenta un incremento del 26% frente a diciembre del 2013, alcanzando los 96.300 millones

de pesos.” Más aun teniendo en cuenta que en el mismo informe periodístico se menciona que: “*A agosto de 2014, el Icetex ha duplicado el monto de sus préstamos, pasando en 2008 de 1,2 billones de pesos, a 3,1 billones de pesos.*”

Según el informe de gestión de Icetex año 2013³, en el mes de noviembre del mismo año se llevó a cabo una jornada nacional de normalización de cartera en Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga y Neiva; donde según esta entidad se atendió con el apoyo de las firmas de cobranza a más de 7.100 usuarios y de ese total 2.574 se acogieron a alguna de las alternativas de normalización a saber así:

MECANISMO	ACUERDO	PARTICIPACIÓN
NORMALIZACIÓN	1.012	39%
REFINANCIACIÓN	906	35%
EXTINCIÓN	628	24%
PASO AL COBRO	28	1%
TOTAL	2.574	100%

Los aquí Ponentes concluimos que: con las cifras anteriormente citadas, el Icetex podrá contar con un propio y adecuado recaudo de cartera, sin tener que incluir los gastos de cobro pre-jurídico. Para lograr este cometido el Icetex podrá realizar este mismo tipo de jornadas ofreciéndole a sus usuarios en mora la posibilidad de no tener que pagar por las gestiones de cobro pre-jurídico.

V. PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, proponemos y solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, **aprobar el informe de ponencia para segundo debate de Cámara, del Proyecto de Ley No. 132 de 2014. Cámara.** “Por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre-jurídico en los créditos educativos del Icetex”.

Cordialmente,


ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Ponente Coordinador, Partido Cambio Radical


IVAN DARIO AGUDELO ZAPATA
Ponente, Partido Liberal


JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA
Ponente, Partido Social de Unidad Nacional

VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DENTRO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2014 CÁMARA,

por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre-jurídico en los créditos educativos del Icetex.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, en el siguiente sentido:

Parágrafo. El Icetex asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se pre-

1 ICETEX. Informe de gestión 2012. Pg. 34. <https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/Portals/0/Documentos/La%20Institucion/InformeGestion2012.pdf>

2 El Espectador once (11) de octubre de 2014: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/tatequieto-al-cobro-prejuridico-del-icetex-articulo-521720>

3 [www.icetex.gov.co/dnnpro5/Portals/0/Documentos/La%20Institucion/informegestion 2013.pdf](http://www.icetex.gov.co/dnnpro5/Portals/0/Documentos/La%20Institucion/informegestion%202013.pdf)

sente demanda judicial. El gasto prejudicial de ninguna manera puede ser transferido al deudor.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
 Ponente. Partido Cambio Radical


IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
 Ponente. Partido Liberal


JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA
 Ponente. Partido Social de Unidad Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 28 de mayo de 2015

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 132 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejudicial en los Créditos Educativos del Icetex.*

La ponencia fue firmada por los honorable Representantes *Atilano Giraldo Arboleda* (Coordinador Ponente), *Iván Darío Agudelo Zapata*, *Jairo Castiblanco Parra*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6- 376/ del 28 de mayo de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


JAIRO JOSÉ EBRATT DÍAZ
 Secretario

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA TRECE (13) DE MAYO DE 2015, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejudicial en los créditos educativos del Icetex.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, en el siguiente sentido:

Parágrafo. El Icetex asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejudicial de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se presente demanda judicial. El gasto prejudicial de ninguna manera puede ser transferido al deudor.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D.C., mayo 13 de 2015.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 132 de 2014, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre-judicial en los créditos educativos del Icetex.* (Acta número 024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 12 de mayo de 2015, según Acta número 023 de 2015 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

ALFREDO APE CUELLO BAITE
 Presidente

JAIRO JOSÉ EBRATT DÍAZ
 Secretario

SALVEDADES

SALVEDADES A LA PONENCIA PARA OCTAVO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 153 DE 2014, 018 DE 2014 SENADO

Presidente:
 Jaime Buenahora
 Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes

Ref: SALVEDADES A LA PONENCIA PARA OCTAVO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 153 DE 2014 – 018 DE 2014 SENADO

Respetado Presidente,

Reemplazo el oficio en que inicialmente consagré mis salvedades a la ponencia de octavo debate, dado que suprimieron de la misma la disposición sobre la auditoría general de la nación a la que me refería.

Conforme a lo anunciado, manifiesto las siguientes salvedades al informe de ponencia de la referencia, así:

1. Desvirtúa el objetivo de equilibrar poderes en la administración territorial la reelección y puerta giratoria que se presenta en los órganos de control y vigilancia en los niveles departamentales, distritales y municipales. Por lo anterior reitero que tanto a los personeros como a los contralores del nivel territorial se les debe prohibir la reelección e igualar las inhabilidades contempladas en el art 2 de la ponencia, tal como se aprobó en el Senado.
2. Permitir la puerta giratoria entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, desconoce el espíritu del Constituyente de 1991, quien deseó que el congreso fuera autónomo del Ejecutivo, para aumentar independencia de los poderes públicos y establecer un verdadero sistema de pesos y contra pesos, que permitiera un control político efectivo de la República al Poder Legislativo. Colombia no se puede comparar como se ha afirmado con sistemas parlamentarios. El exacerbado presidencialismo nuestro se fortalece con un congreso débil, de escaso control político donde en lugar de control y contra peso se hace carrera por ingresar al ejecutivo. Desequilibra el poder, levanta la intinabilidad vigente.
3. Quiero dejar sentado también mi inconformismo sobre la experiencia mínima para ocupar las altas Magistraturas Judiciales en Colombia, considera que esta debe ser mínimo de veinte (20) años, para garantizar que quien alcance esa dignidad, pueda fallar con la ponderación y sabiduría que solo el tiempo da en la profesión del Derecho.

Aterramente,



CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA DE CUARTO (4º) DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2014 SENADO, 187 DE 2014 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

1.1

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
FABIO RAÚL AMIN SALAME
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Comentarios a la ponencia de cuarto (4) debate del Proyecto de Ley N° de Ley 78 de 2014 Senado - 187 de 2014 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia".

El presente Proyecto de Ley "Por el cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia", tiene por objeto crear cuatro (4) salas de descongestión, anexas a la Sala de Casación Laboral, compuestas por tres (3) Magistrados cada una. Estas salas funcionarán por el término máximo de ocho años contados a partir de su instalación.

Teniendo en cuenta la composición de las Salas, definida en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, e incluyendo además un cargo de secretario de sala para la Secretaría de los despachos de las Salas de Descongestión Laboral, se estima un costo de \$26,8 mil millones anuales asociados a la presente iniciativa, según el siguiente detalle:

COSTO DESPACHOS SALA DESCONGESTIÓN LABORAL (3 MAGISTRADOS POR 4 SALAS)	CANTIDAD	COSTO PROYECTADO 2015 POR CARGO	COSTO TOTAL
Magistrado Alta Corporación	12	445.382.756	5.344.593.074
Magistrado Auxiliar	36	354.023.460	12.744.844.557
Auxiliar Judicial Grado 1	12	78.821.688	945.860.013
Conductor grado 6	12	38.328.826	459.945.913
SUBTOTAL GASTOS DE PERSONAL (a)	72		18.496.243.557
Gastos Generales 20% (b)			3.699.048.711

COSTO SECRETARIA	CANTIDAD	COSTO PROYECTADO 2015 POR CARGO	COSTO TOTAL
Secretario de Sala o Sección	1	147.066.567	147.066.567
Auxiliar Judicial Grado 3	12	65.087.079	781.044.942
Citador Grado 3	4	40.975.071	163.900.288
Escritoriente Alta Corporación	7	59.038.768	413.271.377
Oficial Mayor Alta Corporación	12	94.641.782	1.135.701.385
Profesional Especializado grado 25	2	123.087.529	246.135.058
SUBTOTAL GASTOS DE PERSONAL (c)	38		2.887.119.616
Gastos Generales 20% (d)			577.423.923
Costos proyectados a 2015			
TOTAL GASTOS DE PERSONAL (a) + (c)	110		22.382.363.173
TOTAL GASTOS GENERALES (b) + (d)			4.276.472.635
GRAN TOTAL ANUAL (a) + (b) + (c) + (d)			26.658.835.807
GRAN TOTAL ESTIMADO 8 AÑOS			214.870.686.458

Suponiendo que la totalidad de la estructura anteriormente señalada se mantuviera los ocho años que dispone el Proyecto de Ley como máxima duración, el costo total, a precios de 2015, ascendería a \$214,9 mil millones.

De acuerdo con lo señalado en el Artículo 3 de la presente iniciativa, "Los recursos necesarios para la creación de las Salas de Descongestión Laboral de que trata la presente Ley, provendrán de los ahorros que se generen por la supresión o modificación de otras dependencias de la Rama Judicial que autorice la Constitución o la Ley, manteniendo los cupos vigentes de gasto de dicha entidad, así como de los recursos autorizados mediante la Ley 1743 de 2014, cuyo artículo 2º se adiciona para tal efecto".

Es importante señalar que si bien aún no existe una estimación de la cuantía de los ahorros señalados, en la medida en que los gastos generados por la presente iniciativa serán cubiertos con dichos recursos, esta Cartera no tendría objeción presupuestal al trámite de la presente Ley.

Ahora bien, vale la pena señalar que en cuanto a la utilización de los recursos provenientes de la Ley 1743 de 2014, el artículo 2 de dicha Ley destina los recursos a recaudar para la "puenteo en marcha" del sistema oral establecido en el Código General del Proceso, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Penal, así como a la creación de los juzgados de extinción de dominio". Por lo tanto, de aprobar un nuevo uso se estaría desfinanciando la implementación de los citados asuntos.

En este orden de ideas, se sugiere suprimir la última parte del inciso primero del artículo 3 del proyecto de Ley del asunto, en lo que respecta a "los recursos autorizados mediante la Ley 1743 de 2014, cuyo artículo 2º se adiciona para tal efecto".

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tendría objeciones al presente proyecto de ley, siempre y cuando se acojan las consideraciones expuestas, no sin antes manifestarle nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Carolina Soto Losada
CAROLINA SOTO LOSADA
Viceministra General

- Con copia a:
- H.S. Roy Ballesteros Montalvo – Autor
 - H.S. Oscar Mauricio Luciano – Autor
 - H.S. José David Naranjo – Autor
 - H.S. María Daniela – Autor
 - H.S. Germán Hoyos – Autor
 - H.S. Bernardo Miguel Elías – Autor
 - H.S. Martín Emilio Morales – Autor
 - H.S. Manuel Enriquez Rosero – Autor
 - H.S. Maritza Martínez Arandilla – Autor
 - H.S. Manuel Guillermo Mora – Autor
 - H.S. Milton Ariza Rodríguez – Autor
 - H.S. Carlos Enrique Soto – Autor
 - H.S. William Jairo Chantón – Autor
 - H.S. Eduardo E. Puga – Autor
 - H.S. Andrés Felipe García – Autor
 - H.S. Miguel Ángel Escal – Autor
 - H.S. Angel Custodio Cabera Baez – Autor
 - H.S. Roberto Rodríguez Rangel – Autor
 - H.S. Armando Benedito Villaneda – Autor
 - H.S. José A. Graciano Zúñiga – Autor
 - H.S. Sandra Elena Villalobos – Autor
 - H.S. Jairo José Castañeda Morán – Autor
 - H.S. Cristian José Chantón – Autor
 - H.S. José Bernardo Flores – Autor
 - H.S. Jaime Buenafina Feliú – Autor – Ponente
 - H.S. Sara Helena Piedrahíta – Autor
 - H.S. Eduardo Teón de la Ossa – Autor
 - H.S. Rómulo Díaz Villalobos – Autor
 - H.S. José Edilberto Calcedo – Autor
 - H.S. Alfredo Guillermo Molina – Autor
 - H.S. Alfredo Rafael Delgado – Autor
 - H.S. Ana María Rincón – Autor
 - H.S. Esteban Luis Guerrero – Autor
 - H.S. Eduardo Díaz Grimaldo – Autor

- H.R. Didier Burgos Ramírez – Autor
- H.R. Juan Felipe Lemos – Autor
- H.R. Luz Adriana Moreno – Autor
- H.R. Albeiro Vanegas Osorio – Autor
- H.R. Eduardo Crissien Borrero – Autor
- H.R. Efraín Antonio Torres – Autor
- H.R. Alonso José del Río Cabarcas – Autor
- H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández – Autor
- H.R. Martha Patricia Villalba H. – Autor
- H.R. Carlos Arturo Correa – Autor
- H.R. Marta Cecilia Curi Osorio – Autor
- H.R. Jairo E. Castiblanco – Autor
- H.R. Hernán Penagos Giraldo – Autor
- H.R. Wilmer Ramiro Carrillo – Autor
- H.R. Carlos Edward Osorio – Autor
- H.R. Nicolás Daniel Guerrero – Autor
- H.R. Jorge Eliécer Tamayo – Autor
- H.R. Rafael Eduardo Palau – Autor
- H.R. León Darío Ramírez – Autor
- H.R. Jaime Armando Yepes – Autor
- H.R. Nery Oros Ortiz – Autor
- H.R. Alexander García – Autor
- H.R. Elbert Díaz Lozano – Autor
- H.R. Berner León Zambrano – Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General Cámara de Representantes.

Entendiendo el objetivo de las políticas aquí enmarcadas en cuanto a la importancia de la lactancia materna exclusiva, la licencia debe incluir este período, es decir 28 semanas. Después de la licencia, debe continuar protegiendo la lactancia materna complementaria facilitando espacio en los medios laborales para la extracción y conservación de la leche y apoyándola hasta los dos años.

(...) Ampliar el tiempo de licencia materna para promover la lactancia materna exclusiva se justifica en la medida que la misma favorece el vínculo afectivo madre-hijo, fortalece el sistema inmune, el desarrollo psicomotor, la correlación aprendizaje y desarrollo, reducción en la aparición de enfermedades crónicas entre otras¹⁸

Así las cosas, el Proyecto de ley analizado es concordante con los postulados que se buscan desde el sector de la inclusión social para la protección de la niñez y la mujer otorgando un cuidado especial.

En igual sentido, ha expresado la Corte Constitucional la importancia del reconocimiento de la licencia de maternidad en aras de fortalecer la protección de la madre y el menor, por lo que se puede hacer extensiva su necesidad de incrementarse a 18 semanas:

"Una de las obligaciones del Estado colombiano, originada no sólo en la Constitución, sino por la aprobación y posterior ratificación que éste ha hecho de múltiples tratados y convenios internacionales, es la salvaguarda de los derechos de las mujeres y de la niñez. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) incluyen dentro de su articulado obligaciones en cabeza de los Estados parte de conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. Así mismo, consagran la obligación de dar especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, esto mediante la concesión de una licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social¹⁹

Así mismo, la Constitución Colombiana desarrolló una cláusula de especial protección a los grupos de población vulnerable -art. 13- y la disposición superior del artículo 43 según el cual la mujer, durante el embarazo y después del parto, goza de una especial protección por parte del Estado y recibirá de éste un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. En este sentido, las normas aludidas no diferencian si se trata de una madre cabeza de familia o de cualquiera otra mujer, pues

¹⁸ Concepto Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ordes No 2015100079113
¹⁹ El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El incremento debe centrarse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social...". Así mismo, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador acusa: "Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le permita cubrir las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposición física o mental para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social dependerán de su estado de salud cuando se encuentre incapacitado, de su estado de salud cuando se encuentre incapacitado y de la seguridad social cubra al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto

ambas han sufrido a lo largo de la historia occidental exclusiones en razón al embarazo, al parto y a la lactancia.

De esta forma, el constituyente reconoció que la mujer ha sido discriminada por razones de género, por este motivo, en el citado artículo estableció que "[...] la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación[...] y a continuación hizo énfasis en la protección de que goza durante y después del parto, lo que permite a esta Sala señalar que el embarazo y parto han sido fuentes de discriminación para la mujer y que es deber de todas las autoridades tomar las medidas pertinentes cuando por motivo de la gestación se producen actos que a todas luces son abusos y maltratos contra la mujer. No sobra decir, que el artículo 13 de la Constitución consagró como una de las obligaciones del Estado "(...) sancionar los abusos o maltratos que contra [las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta] se cometan".

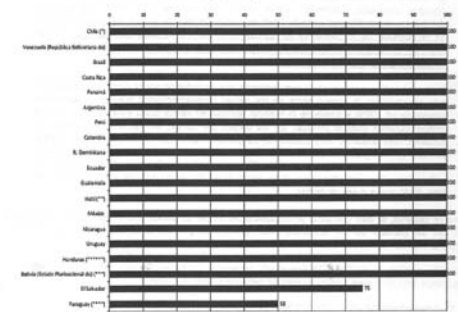
Con sustento en las normas citadas, la Corte Constitucional ha sido enfática en definir la licencia de maternidad como un elemento idóneo para salvaguardar derechos fundamentales de la madre y del neonato, pues se trata de una protección especial conferida a las mujeres -sin diferenciar si son o no madres cabeza de familia- durante la etapa de la maternidad para que puedan recuperar del esfuerzo físico y psicológico que acarrea el proceso de gestación y de parto, así como para que puedan brindarle el cuidado necesario a sus hijos recién nacidos.²⁰ En este orden de ideas, tal prestación es inescindible de derechos tales como la vida digna, el mínimo vital y la salud de la madre y el recién nacido. Por esto, los mismos imperativos supratelales aplicables en el territorio colombiano y las leyes que los desarrollan no desconocen la importancia de la licencia de maternidad y no pueden ser interpretados de forma contraria. (Subraya fuera de texto)

El objetivo del Proyecto de ley es seguir evolucionando en la protección de derechos y consolidar a Colombia como un Estado garantista y progresivo, pues como se observa en la exposición de motivos de la iniciativa, las disposiciones de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) sobre la licencia de maternidad han sido constantemente reevaluadas desde su primera norma en 1919 y se han ampliado los términos de la misma hasta llegar a la recomendación No 191 de 2000²¹, que indica que los Estados miembros deberán procurar extender la duración de la licencia de maternidad a 18 semanas por lo menos²².

²⁰ Al respecto consultar, entre otros, las siguientes sentencias: T-022 de 2007, T-906 de 2006, T-383 de 2006, T-403 de 2006, T- 947 de 2005.
²¹ Muchos trabajadores anhelan formar una familia. Sin embargo, las mujeres trabajadoras y sus familias enfrentan un período especialmente vulnerable durante el embarazo y la lactancia. Las mujeres embarazadas y las que cuidan de sus niños pequeños necesitan una protección especial para prevenir que la maternidad perjudique su salud y la de sus otros hijos. Necesitan del tiempo necesario para dar a luz a sus niños, para restablecerse y para cuidar a sus bebés. Al mismo tiempo necesitan de medidas de protección que les garanticen que no perderán su puesto de trabajo o causal de la ausencia durante el embarazo y la maternidad. Este tipo de protección garantiza no sólo igualdad de oportunidades para alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres en el trabajo y permitir a los trabajadores de formar una familia en condiciones de seguridad. En el año 2000, los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptaron un nuevo Convenio de la OIT sobre protección de la maternidad.
²² Exposición de motivos No. 191/14. La Organización Internacional del Trabajo, propuso la primera norma universal en la materia, al adoptar en 1919 el Convenio número 3 sobre la Protección de la Maternidad, destinado a proteger a las trabajadoras durante el embarazo y después del parto, concediendo una licencia de maternidad de ocho (8) semanas.
 Esta norma fue revisada por primer vez en 1952 mediante el Convenio número 103, el cual amplió la licencia de maternidad a doce (12) semanas. La segunda revisión realizada en el año 2000, actualizó el Convenio número 183 que en su artículo 4º número 1) acordó una licencia de maternidad de al menos catorce (14) semanas y la Recomendación número 183 que en su artículo 14º número 1) los

En este sentido, con la intención de seguir las recomendaciones de la Organización Mundial del Trabajo, y generar garantías para la mujer gestante durante y con posterioridad al parto, a continuación se exponen las consideraciones de la CEPAL en relación con la licencia de maternidad en 19 países de América Latina y 13 países del Caribe, como se muestra a continuación:

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): REMUNERACIÓN DE LA LICENCIA MATERNA.
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a OIT, 2010. Para el caso de Chile: www.nuevocontrato.cl

(*) 100% hasta un límite
 (**) 100% durante 6 semanas
 (***) 100% del salario mínimo, más 70% de la diferencia entre el salario mínimo y los ingresos regulares

En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe tienen previsto algún mecanismo de licencia maternal.

Miembros deberán procurar extender la duración de la licencia de maternidad, mencionada en el artículo 4º del Convenio, a dieciocho semanas, por lo menos.

Sin embargo, no todos ellos establecen la misma duración y en algunos casos, incluso, la normativa está todavía por debajo de lo requerido por la normativa internacional -14 semanas²³ (Honduras es el caso más preocupante en este sentido, pero también

República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua y Uruguay establecen un período de 12 semanas).

Es importante señalar, además, que sólo ocho países (Panamá, Costa Rica, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia y Chile) otorgan licencias equivalentes o mayores a 12 semanas y, entre ellos, el caso de Chile es el que destaca dentro del panorama regional, por la duración de 24 semanas su licencia maternal o post-natal, aprobada a fines de 2011. En el Caribe, el caso cubano aparece como un ejemplo positivo de extensión del período de licencia, con 18 semanas.

Al observar el porcentaje de la remuneración que es cubierto por la licencia los datos son más alentadores: la mayor parte de los países latinoamericanos prevén un reemplazo salarial de un 100% a través de la licencia, aunque en varios casos este porcentaje no se cumple durante todo el período. En los países del Caribe, en cambio, la situación es bastante más precaria: solo cuatro de 13 países (Bahamas, Barbados, Belice y Cuba) proveen un reemplazo de 100% de la remuneración, otros cuatro establecen porcentajes que van variando a lo largo del período (Granada, Antigua y Barbuda, Jamaica y Trinidad y Tobago) y los restantes cinco fijan porcentajes de reemplazo de entre el 60% y el 70%.²⁴ (Subraya fuera de texto)

Como se observa, si bien Colombia se encuentra dentro de los países que acogen la recomendación 183 con un período de 14 semanas, debe procurarse por las consideraciones anteriormente expuestas atender las recomendaciones de la OIT adoptadas desde el año 2000 incrementando el término de la licencia de maternidad en un período de 18 semanas mínimo; como actualmente se desarrolla en Cuba y en Chile (24 Semanas); otorgando los beneficios anteriormente expuestos de la lactancia exclusiva para ambos sujetos de protección constitucional.

II. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO

No obstante lo anterior, la iniciativa legislativa en análisis por su contenido, es de competencia preferente del Ministerio de Trabajo, toda vez que es la entidad encargada de establecer cómo se implementarían las acciones propuestas para incrementar el tiempo de licencia de maternidad; Así, se hace necesario que este Ministerio sea quien genere las pautas para la implementación de las medidas que se pretenden, y referirse específicamente a lo referido a los costos laborales que implicaría la iniciativa y el reconocimiento de 4 semanas más de licencia de maternidad remunerada.

Igualmente, para este propósito se hace necesario tener en cuenta los argumentos que se presentaron para sancionar la ley 1468 de 2011 "Por la cual se modifica el artículo 236 y se modifican los artículos 57 y 58 del Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones", toda vez que en su momento ya se había puesto de presente la necesidad de incrementar el término

²³ Ver 183 para todas las mujeres trabajadoras, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo, con el fin de proteger su salud y la del niño/a.
²⁴ http://www.cepal.org/ptd/doc/2012/Cecilia-Rosset_Ponencia-para-las-familias-en-americas-latina_8-19-2013.pdf

de licencia de maternidad conforme el convenio 191 de la OIT "Es una Recomendación complementaria del Convenio número 183 de 2000 sobre la protección a la maternidad, que en su texto señala aspectos del objetivo del proyecto de ley que se está presentando, así: Licencia de maternidad 1.1 Los Miembros deberían procurar extender la duración de la licencia de maternidad, mencionada en el artículo 4º del Convenio, a dieciocho (18) semanas, por lo menos".¹⁴

De igual forma, la licencia de maternidad debe entenderse como una prestación atendida tanto por las Entidades Prestadoras de Salud como por las empresas o entidades públicas o privadas, quienes deben brindar apoyo y consjerías en lactancia materna como mecanismo que garantiza no solo el aprovechamiento de la licencia, sino la práctica de la lactancia exclusiva y apoyándola hasta los dos años. Por lo que, se recomienda que el proyecto de ley incluya la importancia o rol de las EPS, para poder dar trámite al procedimiento de licencia y acompañamiento a la madre en gestación y con posterioridad al parto.

Por lo anterior, este Departamento Administrativo considera que para poder continuar el trámite legislativo, y poder subsanar el texto si a ello hubiere lugar, se requiere concepto al respecto por parte del ministerio del Trabajo.

III. SE REQUIERE CONCEPTO FAVORABLE POR PARTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

Es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de Ley 193/14 Cámara, deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334¹⁵, si bien lo previsto en la iniciativa busca generar mayores garantías para las madres gestantes y mayores beneficios de desarrollo para ellas y los menores recién nacidos, lo anterior debe ser viabilizado en conjunto con los empleadores de los sectores público y privado, toda vez que implica un factor económico y de operatividad y gestión empresarial que ha de tenerse en cuenta.

¹⁴ Informe de Presencia para primer debate al Proyecto de ley 12 de 2010. Trámite de la ley 1488 de 2011.
¹⁵ Constitución Política. Artículo 329. Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá tener como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Banco Social de Fomento. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.
 El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todos los personal, en particular en el área agrícola, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.
 La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.
 El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Proyecto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oírán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
 PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá innovar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Igualmente, corresponderá al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría dentro del Marco Fiscal de mediano plazo la implementación la iniciativa legislativa No 193/14 Cámara, en el Presupuesto General de la Nación.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁶ donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

Por tanto es pertinente que este Ministerio realice su pronunciamiento durante el trámite del Proyecto de ley, pues al no contar el Proyecto de Ley con Concepto Proferido por dicha entidad, respecto de su viabilidad y/o conveniencia, no cumpliría con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo conforme a lo anteriormente enunciado el principio de sostenibilidad fiscal.

IV. CONCLUSIÓN

Se considera que el proyecto de ley es acorde con los postulados constitucionales y honra el Bloque de constitucionalidad en aras de atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, así como el seguimiento de las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud para el crecimiento, bienestar y adecuado desarrollo de los niños y niñas y la salud de la madre. Sin embargo, para que el proyecto de ley pueda continuar su trámite, se debe contar con el

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

concepto favorable del Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la CN.

Finalmente y sin perjuicio a las observaciones de fondo que pudiere formular el Ministerio del Trabajo, se considera que el texto resulta conveniente y responsivo a las disposiciones y legislación internacional, generando espacios de cambio y garantías dentro de los países latinoamericanos, por lo que; se estima adecuado y una vez se subsane o verifique lo anterior, debe continuar su trámite.

Atentamente



LUCY EDRÉY ACEVEDO MENESES
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Insumo técnico proferido por la Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutricional (3 Folios)

Bogotá D.C, 04 de mayo de 2015

PARA: LUCY EDRÉY ACEVEDO MENESES

Jefe oficina asesora jurídica

DE: SUBDIRECTORA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

ASUNTO: Proyecto de ley sobre modificación al código sustantivo del trabajo

Cordial saludo.

De manera atenta, y en respuesta al memorando de fecha 17 de abril de 2015, y después de revisar el proyecto de ley, de manera específica lo concerniente a la lactancia materna como componente nutricional para el recién nacido, presentamos las siguientes consideraciones:


- El objeto del proyecto de ley hace referencia a la lactancia materna exclusiva. No obstante, y reconociendo los avances de Colombia frente al asunto en cuestión, es importante considerar que más allá de ampliar el tiempo de licencia de maternidad, necesario, es prioritario establecer condiciones que le permitan a la madre lactante continuar con la lactancia complementaria hasta por lo menos los dos años de edad de su hijo.
- Entendiendo el objetivo de las políticas aquí enmarcadas en cuanto a la importancia de la lactancia materna exclusiva, la licencia debe incluir este periodo, es decir, 28 semanas. Después de la licencia, debe continuar protegiendo la lactancia materna complementaria facilitando espacio en los medios laborales para la extracción y conservación de la leche y apoyándola hasta los dos años.
- La propuesta de modificación del Artículo 1 debe cobijar incrementar las semanas de licencia en esa misma proporción, las semanas adicionales, para prematuros y partos múltiples. Artículo 1, numeral 5.
- El Artículo 1 Numeral 7, no debe dejarse como una condicionalidad donde la madre es la que decide si hace o no uso de la licencia. Debe decir "toda madre trabajadora" hará uso del descanso remunerado en la época del parto". Así mismo, las semanas previas al parto, deberían ser adicionales a las del posparto dado que son condiciones, situaciones y necesidades

diferentes en este periodo.

- Parágrafo 1: la licencia del padre debería contemplar la semana anterior al parto, dado que el acompañamiento a la madre es fundamental. En otras palabras, es importante considerar el aumento de días de licencia para el padre.
- Pensar en la oportunidad de incluir las trabajadoras que tienen contratos de prestación de servicios. Para ellas el problema es mayor cuando se encuentran en gestación, por una parte deben interrumpir la licencia, por otra, se reintegran a los pocos días después del parto para no perder el ingreso económico, ni el contrato.
- Se propone incluir un parágrafo sobre la importancia del papel que desempeña la EPS y la empresa, quienes deben brindar el apoyo y consejería en lactancia materna, como mecanismo que garantice no sólo el aprovechamiento de la licencia, sino, la práctica de la lactancia exclusiva y apoyándola hasta los dos años.
- Ampliar el tiempo de licencia materna para promover lactancia materna exclusiva se justifica en la medida, que la misma favorece el vínculo afectivo madre - hijo, fortalece el sistema inmune, el desarrollo psicomotor, la correlación aprendizaje y desarrollo, reducción en la aparición de enfermedades crónicas, entre otras.
- La ampliación de la licencia de maternidad debe ir acompañada de estrategias de salud pública que propicien la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad y de manera complementaria hasta los 24 meses.
- El apoyo económico propuesto en el proyecto de ley permitiría contribuir a sopesar y sobrellevar el incremento de gastos en el periodo del parto con el fin de disminuir las angustias y preocupaciones del grupo familiar alrededor del tema.
- La evidencia científica alrededor de las ventajas del proceso de lactancia materna está ampliamente documentado a nivel mundial, resaltando los beneficios no solo para el recién nacido, para la madre lactante, sino a favor del desarrollo humano en general.

Finalmente, considerando los aportes nutricionales de la leche materna para el recién nacido y la necesidad de promover la práctica de la lactancia materna exclusiva y complementaria, apoyamos no sólo la ampliación de la licencia de maternidad a 18 semanas, sino proponemos revisar la pertinencia de llevarla a mínimo 28 semanas, tiempo de duración de la lactancia materna exclusiva. Al igual que establecer por ley la promoción de la misma desde la EPS y empresas involucradas.

Cordialmente;


MICHELA ESPINOSA REYES
 Subdirectora de Seguridad Alimentaria y Nutricional

C O N T E N I D O

Gaceta número 355 - lunes 1º de junio de 2015

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo número 153 de 2014 cámara, 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de acto legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones 1

Ponencia para segundo debate en Cámara del proyecto de ley número 132 de 2014 Cámara, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejudicial en los Créditos 4

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del ministerio de hacienda y crédito público a la ponencia de cuarto (4º) debate al proyecto de ley número 78 de 2014 Senado, 187 de 2014 Cámara, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia 7

Carta de comentarios del departamento para la prosperidad social al proyecto de ley número 193 de 2014 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 236, 239, 57 y 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones 8

