



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 556

Bogotá D. C., viernes, 27 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos  
32 y 39 de la Ley 617 de 2000.*

Bogotá D. C., agosto 24 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para primer debate del Proyecto de ley número 017 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000*, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

#### CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene por objeto armonizar la legislación, en cuanto al período de incompatibilidades en el tiempo de inscripción como candidatos a cualquier cargo o corporación de elección popular, para los servidores públicos.

La Ley 617 de 2000 se creó como consecuencia de la crítica situación fiscal, tanto nacional como territorial que se vivía a mediados y finales de la década del 90. Su objetivo principal era lograr que los gobiernos centrales territoriales impusieran un límite a sus gastos de funciona-

miento, mejorando de esta manera su autonomía e indicadores de solvencia fiscal para financiar sus gastos; ajustando sus presupuestos al valor de transferencias que les correspondían, adoptando así, medidas de saneamiento fiscal que garanticen el sostenimiento del municipio.

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta que esta ley tiene un propósito fiscal, no es entendible que ella establezca un artículo que consagra una restricción adicional en cuanto a la aspiración a cargos de elección popular para quienes hayan dejado de ser alcaldes y gobernadores, limitando de manera exagerada, el derecho a elegir y ser elegido consagrado en la Constitución.

Según el artículo 1° de la Constitución Política: *“Colombia es un Estado de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)*

De acuerdo a lo anterior, se percibe cierta contradicción al restringir el número de candidatos a elección popular, en tanto que no se estaría contribuyendo a promover el pluralismo, eje central de un estado democrático y participativo. Es claro que la democracia colombiana necesita cada día de mayor emulación política.

De igual manera, los derechos fundamentales emanados de la Constitución Política, entre cuyos pilares se encuentra el derecho a la igualdad, nos obligan a orientar un criterio armónico en la legislación, en cuanto al período de inhabilidades e incompatibilidades para todos los servido-

res públicos que aspiran, en el futuro, a cargos de elección popular.

La Ley 136 de 1994, consagra para los alcaldes que una vez dejen el cargo, un período de inhabilidad de un año, y no resulta razonable que una ley, que como la 617 de 2000, extienda a dos años la incompatibilidad a partir de la dejación del cargo.

Los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000, vulneran el derecho a la igualdad, pues es incoherente que se aplique la inhabilidad por un año, mientras la incompatibilidad para aspirar a cualquier cargo o corporación de elección popular se extienda a dos años para alcaldes y gobernadores salientes.

Por lo anterior, proponemos a la Honorable Comisión Primera darle primer debate al Proyecto de ley número 017 Con el mismo articulado con el que fue presentado.

Cordialmente,

*Guillermo Rivera Flórez, Pedrito Tomás Pereira Caballero (sin firma), Hernando Alfonso Prada Gil, Camilo Andrés Abril Jaimés, Efraín Torres Monsalve, Representantes a la Cámara.*

#### **Proposición:**

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2010 Cámara, **por medio de la cual se modifican los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000.**

Cordialmente,

*Guillermo Rivera Flórez, Pedrito Tomás Pereira Caballero (sin firma), Hernando Alfonso Prada Gil, Camilo Andrés Abril Jaimés, Efraín Torres Monsalve, Representantes a la Cámara.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 32: quedará así:

**Artículo 32.** *Duración de las incompatibilidades de los gobernadores.* Las incompatibilidades de los gobernadores a que se refieren los numerales 1, 4 y 7 tendrán vigencia durante el periodo constitucional y hasta por doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia.

Quien fuere designado como Gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

**Artículo 2º.** Molifíquese el artículo 39: quedará así:

**Artículo 39.** *Duración de las incompatibilidades del Alcalde Municipal Distrital.* Las incompatibilidades de los Alcaldes Municipales

y Distritales a que se refieren los numerales 1, 4 y 7 tendrán vigencia durante el periodo constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D. C.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada.*

Bogotá D. C., agosto 24 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2010 Cámara, **por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada**, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

#### **CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

“No hay peor tortura que esa muerte en vida. Después de dos años, lo prevé la ley, se inician trámites para declarar la “muerte presunta” del desaparecido. Aunque eso revuelve las cuestiones prácticas –comprar o vender, sacar documentos, firmar escrituras– hay que ser valiente para dar el paso. Aceptar la muerte e iniciar “el presunto duelo es como enterrar a ese ser querido. ¿Seguirlo esperando es no resolver? Detrás de las cifras que, en este país, forman la estadística de los Familiares de los Desaparecidos hay gente real, como usted o yo. Nombres y apellidos, rostros definidos, colegio, trabajo, martes y festivos y esas otras fechas de los calendarios que antes fueron gratas y súbitamente se vuelven monstruosas, porque las ausencias duelen mucho más (...).

Mientras lee el periódico, muchos familiares hoy se desayunan junto a esos fantasmas sobre la

mesita, que sonrían en la foto. Y para muchos niños, papá es una imagen que los ve crecer detrás del vidrio helado del portarretrato (...)”<sup>1</sup>.

El derecho, por un lado, se presenta como una herramienta o una forma de regulación con la que es posible pensar que el cambio y el progreso social no son simples quimeras; como un instrumento para propiciar prácticas emancipadoras en la protección efectiva de los derechos y en la superación de las condiciones de exclusión de las personas y poblaciones más afectadas<sup>2</sup>, y sobre todo, el derecho aparece como “una esperanza no sólo de beneficios reales sino de la posibilidad de resignificar identidades, de recrear sus vidas, y (...) de darle significado al sufrimiento del cual han sido testigos, las cosas que han visto, y sobrevivido”<sup>3</sup>. Pero, por el otro lado, el derecho se presenta bajo la forma de categorías y abstracciones normativas: una presencia ante la cual no se puede rescindir, resistir o escapar, pues las necesidades más urgentes dependen, para su satisfacción, de un conjunto de instituciones y de funcionarios visiblemente comprometidos en la interpretación y significación del derecho y de las normas<sup>4</sup>.

Ambas realidades del derecho se reflejan en la situación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada en Colombia. Desde la óptica del derecho como herramienta, instrumento y esperanza, la ampliación y protección de los derechos fundamentales —a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991—, la ratificación de los tratados y convenios internacionales tendientes a la protección y reparación de las víctimas de la violencia política y la adopción de políticas públicas de atención a las víctimas del conflicto armado, parecen comprobar la idea de que a través del derecho es posible conseguir el cambio y el progreso social y la protección de los derechos de los más vulnerables, en especial, de aquellas personas que han sido víctimas de las dinámicas de la violencia en Colombia. Sin embargo, desde la perspectiva de la aplicabilidad y efectividad de las regula-

ciones adoptadas, para el caso de los familiares de las víctimas de desaparición forzada, frente al derecho, como en un cuento de Kafka, se interpone un guardián-funcionario autorizado para interpretar esas categorías abstractas y generales y, por lo tanto, permitir el acceso a la ley<sup>5</sup>. El ciudadano (campesino), entonces, queda atrapado “dentro de las normas del derecho, pero al mismo tiempo [quedan] excluidos de la comunidad que tiene derecho a interpretarlas”<sup>6</sup>.

Si bien está contemplado que las víctimas y sus familiares pueden acceder a la asistencia humanitaria como una forma de reparación, la abstracción de las normas y leyes que establecen dicha asistencia dejan al arbitrio y a la subjetividad del funcionario-guardián su interpretación y aplicación, y por ello, se impone y sugiere los conductos mediante los cuales es posible otorgar el derecho a la reparación. Ejemplo de lo anterior, es la obligación impuesta a los familiares de las víctimas de desaparición forzada de comenzar un proceso de declaración de muerte presunta para obtener un registro de defunción y así, poder acceder a la asistencia humanitaria.

Mientras tanto,

“Una joven de 35 años se opone categóricamente a hacer los trámites administrativos y judiciales respecto de la ‘muerte presunta’ de su marido para finiquitar un asunto de herencia, que hubiera podido aliviarla económicamente. “Por qué me piden a mi declararlo muerto, vayan a preguntárselo a los militares”. (...) Y Julián, por su parte, decidió que moralmente no podía declarar muertos a sus padres porque no ha recibido sus cuerpos (...) [y] dice que tampoco acepta declarar la muerte presunta mientras no se esclarezca la suerte y el paradero de sus tres hermanos y sus tres tíos, todos desaparecidos”. (...) “Don Juan, [por su parte, en la iniciación del proceso de declaración de muerte presunta para acceder a la asistencia humanitaria] “pagó un edicto y llegó el momento en que no tuvo con qué pagar los dos restantes por su pobreza extrema, pues sus dos hijos eran su sustento” (...) [mientras que] Édgar pagó los tres edictos con grandes esfuerzos, la esposa de su hijo y su bebé no pudieron acceder a ella, porque la ayuda es sólo para un miembro de la familia”<sup>7</sup>.

#### **El derecho en las víctimas de la violencia política: la esperanza**

El derecho internacional público impone determinados estándares o pautas a las que se deben ceñir los Estados para afrontar las violaciones de Derechos Humanos tanto en procesos

<sup>1</sup> Reyes, Yolanda (2005) *El Tiempo*. Citado por: Fundación Nydia Érika Bautista para los Derechos Humanos (2008). *Discriminación y daño a la integridad mental. Víctimas de Desaparición Forzada: entre la asistencia humanitaria y la muerte presunta*. Bogotá: Recordis, Boletín sobre Derechos Humanos y Desapariciones Forzadas con Perspectiva de Género, p. 3.

<sup>2</sup> García-Villegas, Mauricio (2006). *El derecho como esperanza*. Bogotá: Mimeo, P. 6.

<sup>3</sup> Lemaitre, Julieta (2007). *Fetichismo legal. Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia*. Bogotá: Mimeo, p. 16.

<sup>4</sup> Sarat, Austin (...). “... *El derecho está en todas partes*”: *el poder, la resistencia y la conciencia jurídica de los pobres que viven de la asistencia social*. En: García-Villegas, Mauricio (ED.) *Sociología jurídica. Teoría y Sociología del derecho en los Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>7</sup> Fundación Nydia Érika Bautista para los Derechos Humanos, *op. cit.*

de paz como en procesos de transición hacia la democracia. Así, por ejemplo, se exige la extensión en materia de protección y garantía de los Derechos Humanos; el establecimiento de la responsabilidad penal individual en la comisión de graves violaciones a los Derechos Humanos, en aras de garantizar la justicia y la no impunidad, la verdad y no el olvido de lo acaecido en tiempos de guerra y de paz; y la ampliación y fortalecimiento de los mecanismos internacionales para el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos por parte de los Estados<sup>8</sup>. Dentro del conglomerado de restricciones y parámetros en el diseño de las políticas de transición, especial énfasis se da a la protección de los derechos de las víctimas y los familiares de las víctimas de la violencia política.

En el informe de Louis Joinet –Relator Especial sobre la impunidad y conjunto principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos– se establecen cuatro principios inderogables por parte de los Estados en procesos de transición: “(1) la satisfacción del derecho a la justicia; (2) la satisfacción del derecho a la verdad; (3) la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas; y (4) la adopción de reformas institucionales y otras garantías de no repetición”<sup>9</sup>.

Ahora bien, estas pautas de justicia, verdad, reparación y paz, adquieren vital importancia en los casos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada<sup>10</sup>. En primer lugar, el Estado tiene la obligación de investigar y aclarar las circunstancias en las que se desaparecieron o la suerte que corrieron sus familiares o allegados,

así como el derecho a conocer la identidad del autor y los participantes de los hechos. Segundo, el deber del Estado y el derecho de los familiares de las víctimas de “conocer el paradero del ser querido desaparecido, y, dado el caso, recibir sus restos mortales en condiciones dignas”<sup>11</sup>. En tercer lugar, el derecho a la reparación integral mediante el otorgamiento de compensaciones económicas, pensiones, prerrogativas tributarias, etc., o bien a través de actos simbólicos con el fin de cumplir una función conmemorativa de quienes sobrevivieron, de quienes están ausentes y de quienes han sido asesinados.

De estos estándares y parámetros internacionales de justicia transicional y restaurativa, Colombia ha suscrito diversos tratados internacionales sobre Derechos Humanos haciéndolos prevalecer dentro del orden interno, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política. Asimismo, ha adoptado medidas para garantizar los procesos de verdad, justicia y reparación en procesos de negociación con grupos armados ilegales, como la Ley 418 de 1997 –“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia (...)”– en la que se establecieron, entre otras, la asistencia humanitaria en materia de salud, vivienda, crédito y educación para las víctimas y los familiares de las víctimas de la violencia política; la Ley 589 de 2000 en donde se tipificaron los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura, y en donde se creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Desaparecidos (encargada de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada) y el Mecanismo de Búsqueda Urgente; el Decreto Reglamentario de la Asistencia Humanitaria 7381 de 2004; el Decreto Reglamentario 971 de 2005 reglamentario del Mecanismo de Búsqueda Urgente; y la Ley 975 de 2005: “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

En términos generales, la adopción y aprobación de estos mecanismos legales que buscan garantizar, entre otras, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la paz y la reparación, pareciese que el derecho es esa herramienta, ese puente, ese instrumento mediante el cual es posible pensar en el cambio social y dentro del cual es posible re-significar los sucesos atroces por los que ha tenido que pasar gran parte de la población colombiana. No obstante, varias situaciones permiten pensar que el derecho no

<sup>8</sup> Botero, Catalina & Restrepo, Esteban (2005). *Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia*. En: Rettberg, Angélica (Comp.), *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá: International Development Research Center; p. 23.

<sup>9</sup> Botero, Catalina & Restrepo, Esteban, *op. cit.*, p. 24.

<sup>10</sup> La desaparición forzada contiene cuatro características fundamentales: “1. La privación de la libertad de una persona, cualquiera sea su forma, detención, arresto, aprehensión o secuestro. 2. Seguida de ocultamiento o de la falta de información sobre su paradero o la negativa a reconocer tal privación de la libertad. 3. La sustracción de la persona al amparo de la ley, por lo que se le impide el ejercicio de los recursos legales, y 4. Cometida por agentes del Estado, por particulares con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de aquellos, o por particulares organizados o no, actuando en su propio nombre”. Gaitán García, Olga (2006). *Mecanismos para impulsar el esclarecimiento de la verdad en los procesos penales por el delito de desaparición forzada de personas en Colombia*. En: Fundación Social, *Memorias del seminario internacional sobre desaparición forzada, derecho penal y procesos restaurativos: dilemas y desafíos de la verdad, la justicia y al reparación en el contexto colombiano*. Bogotá: Fundación Social; Institut für Auslandsbeziehungen Ifa-Zivik, p. 127.

<sup>11</sup> Gaitán García, Olga, *op. cit.*, p. 144.

tiene toda la capacidad para garantizar que las víctimas y los familiares de las víctimas logren reconciliar su pasado y pensar en su futuro.

**El derecho en los familiares de las víctimas de desaparición forzada: la desilusión**

Como se anotó anteriormente, con la promulgación de la Ley 418 de 1997, y su posterior reglamentación con el Decreto 7381 de 2004, se instituyó la asistencia humanitaria para:

“Aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros” (artículo 15 de la Ley 418 de 1997).

Y otros beneficiarios como:

Quienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos” (artículo 49 de la Ley 418 de 1997).

Esta asistencia humanitaria comprende el otorgamiento de una compensación económica, por una sola vez, de cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes en caso de muerte o incapacidad permanente y de dos (2) salarios mínimos legales vigentes para aquellas víctimas de heridas leves, secuestro, incapacidad no permanente y pérdida de bienes<sup>12</sup>. Adicionalmente, que las víctimas cobijadas serán beneficiarios de asistencia en salud –atención hospitalaria inmediata, médica y quirúrgica para casos de terrorismo, atentados, combates y masacres–, asistencia en materia de vivienda –subsidios para compra o recuperación de la vivienda–, asistencia en materia de crédito –redescuento de préstamos que otorguen los establecimientos financieros– y asistencia en materia educativa “mediante la expedición de certificaciones que eximen de pago de matrícula y pensión en las instituciones públicas y opcionalmente en los establecimientos educativos privados”<sup>13</sup>.

Empero, tanto la Ley 418 de 1997 como el Decreto Reglamentario 7381 de 2004, no incorporaron como parte del universo de víctimas, a las familias de las víctimas de desaparición forzada, y las eliminaron de la posibilidad de acceder a la

asistencia humanitaria. Ante el vacío normativo, quienes se encuentran en estas circunstancias se les exige, por parte de los funcionarios-intérpretes (guardianes), el certificado de defunción del familiar; pero, debido a la naturaleza del delito, los familiares deben iniciar un proceso de muerte presunta para obtener el certificado y recibir la asistencia humanitaria. Ahora, esta formalidad legal conlleva varios problemas para las familias de las víctimas de desaparición forzada.

En primer lugar, la figura de la muerte presunta fue creada para facilitar la administración o disposición de los bienes materiales por parte de los familiares de la persona que, conscientemente, se ausente de su hogar, es decir, casos en los que no necesariamente exista una violación de Derechos Humanos, como sí es el caso de la desaparición forzada<sup>14</sup>. En segundo lugar, el proceso de declaración de muerte presunta implica costos en términos de tiempo –en la medida que el proceso requiere de dos años– y de dinero –dado que el procedimiento exige la publicación de tres (3) edictos emplazatorios–. En tercer lugar, “(...) revictimiza a los afectados y afectadas porque les obliga a ejecutar el acto oficial de declarar la muerte de su pariente de quien no han recibido sus cuerpos o restos –un estado de cosas ficticio– que produce serios daños emocionales (...)”<sup>15</sup>. Finalmente, la obtención de un certificado de defunción, mediante la figura de la muerte presunta, podría percibirse como la cesación de la obligación del Estado de buscar y encontrar a la víctima de desaparición forzada, y la renuncia de los familiares a encontrar a su ser querido.

Este trámite, evidentemente, conculca los derechos y las obligaciones arriba mencionadas: se afecta el derecho a la justicia y el imperativo de garantizar un sistema judicial eficaz y oportuno; el derecho a la verdad y el deber del Estado de investigar las circunstancias, los móviles y, si es el caso, el lugar en donde están los restos de la víctima; el derecho a la reparación y a la asistencia humanitaria; y el derecho a la paz pues se impide que los familiares de la víctima se reconcilien y reinterpreten su pasado atroz. En suma, la esperanza que brinda el derecho diluida en la expedición de un certificado de defunción.

Ahora bien, proponer una salida a la situación de las familias de las víctimas mediante otra reforma legal, podría percibirse como un exceso de confianza y un extraño apego o una especie de fetichismo hacia el derecho, sobre todo, cuando este, como se vio, tiene muchas limitaciones como instrumento de emancipación social<sup>16</sup>. Sin embargo, es factible pensar que detrás de ese

<sup>12</sup> Fundación Nydia Érika Bautista para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 10.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>16</sup> Lemaitre, Julieta, *op. cit.*, p. 1.

fetichismo legal, exista el impulso por generar, resignificar y producir realidades alternativas a las impuestas por los crudos hechos en los que aparentemente el derecho guarda silencio, pero que, paradójicamente, a través del mismo es posible luchar y desear un orden social justo. En palabras de Julieta Lemaitre:

“(…) el deseo está basado en la conciencia de una ausencia o de un vacío, y en el caso del deseo por “una ley justa” la ausencia sentida es la ausencia de dignidad humana, y es esta ausencia la que constituye y le da fuerza al deseo por una ley que afirma que sí hay dignidad humana. Y es que el derecho se para en ese centro vacío y lo llena con su actividad febril, nombrando a la gente víctimas, o victimarios (sujetos de derechos; humanos), y dando nombres a las cosas que pasan, repartiendo indemnizaciones castigos reformas. El derecho insiste que podemos, con la ley, definir y contener los horrores y por eso produce tanto placer y se desea con tanta intensidad cuando uno esta (sic) cansado de ver sufrir. Y se desea claro, por lo que se puede lograr con él, pero también se desea, y se le valora, porque le dice a uno que lo que le hicieron a los demás o a uno mismo, las situaciones terribles que son realmente parte del pan cotidiano, **NO** son normales ni están justificadas”<sup>17</sup>.

#### Una alternativa

Precisamente ese deseo por un la ley justa, nos lleva proponer la creación de la figura de la Ausencia por Desaparición Forzada. En este sentido, se sugiere crear la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición con el ánimo de instituir una herramienta legal que proteja el derecho a la personalidad jurídica, al estado civil y la integridad mental de las víctimas de desaparición forzada y reforzar la normatividad existente para que las distintas autoridades competentes, las víctimas, sus familiares y la sociedad colombiana cuenten con un instrumento idóneo que proteja y reconozca esos derechos.

Todo ello dispuesto de tal forma que: i) su declaración pueda ser solicitada por el cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, cuando es del caso, y los parientes dentro del tercer (3) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero civil o por el Ministerio Público; ii) sea gratuito el procedimiento y la publicación de los tres (3) edictos; iii) se reduzca el tiempo tanto de la publicación de los edictos como de la sentencia de declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, dictada tres (3) meses después de la publicación del último edicto y en un plazo no mayor a quince (15) días, y, además, se tenga certeza, por parte del juez de

conocimiento, después de haber valorado todas las pruebas, de que se trata de una Ausencia por Desaparición Forzada y no de otra figura; iv) sea posible sustituir la sentencia judicial de Muerte Presunta por Desaparecimiento por la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, así como la posterior inscripción en el Registro Civil de la víctima; v) se garantice que la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada no produzca efectos de prescripción penal, ni impida que el Estado continúe investigando hasta tanto la persona no aparezca viva o muerta y haya sido plenamente identificada; vi) la prohibición por parte de cualquier autoridad estatal, encargada de la asistencia humanitaria, de exigir a las familias de las víctimas de desaparición forzada requisitos legales tales como la Declaración de Muerte Presunta o la presentación de un Certificado de Defunción.

Cordialmente,

*Guillermo Rivera Flórez, Alfredo Bocanegra Varón, José Rodolfo Pérez Suárez (sin firma), Germán Navas Talero, Rosmery Martínez Rosales*, Representantes a la Cámara.

#### Proposición:

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 020 de 2010 Cámara, **por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada.**

Cordialmente,

*Guillermo Rivera Flórez, Alfredo Bocanegra Varón, José Rodolfo Pérez Suárez (sin firma), Germán Navas Talero, Rosmery Martínez Rosales*, Representantes a la Cámara.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto crear la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada.

**Artículo 2°. Ausencia por desaparición forzada.** Créase la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada, la cual se entiende, en los términos del artículo 165 de la Ley 599 de 2000, como la situación jurídica de las personas de quienes no se tenga noticia de su paradero y no hubieren sido halladas vivas, ni muertas y en todo caso que no hayan sido plenamente identificadas y entregadas a sus parientes, sin discriminación por el tiempo de ocurrencia de los hechos.

**Artículo 3°. Titulares.** Podrán solicitar la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada el cónyuge, compañero o compañera permanen-

<sup>17</sup> Lemaitre, Julieta, *op. cit.*, p. 13.

te o pareja del mismo sexo, cuando es del caso, y los parientes dentro del tercer (3) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero civil o el Ministerio Público.

**Artículo 4°. Autoridades competentes.** Será competente para conocer el proceso, el Juez Civil del último domicilio del ausente. En ningún caso podrá exigirse que transcurra un determinado lapso de tiempo desde que se tuvo la última noticia del desaparecido y la presentación de la solicitud de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada. En todo caso, el procedimiento será gratuito.

**Artículo 5°. Trámite.** Recibida la solicitud para la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada, el Juez requerirá a la Fiscalía General de la Nación y/o el Ministerio Público que conociere de la denuncia o queja, verificación de la presentación de la denuncia y ordenará la publicación de tres (3) edictos en un periódico de circulación regional, debiendo correr un (1) mes entre cada uno de ellos. La publicación de los edictos será gratuita.

**Artículo 6°. Término.** Transcurridos tres (3) meses desde la publicación del último edicto, el Juez procederá a dictar sentencia en un plazo no mayor a quince (15) días, fijando como fecha de la ausencia por desaparición, el día en que se realizó la solicitud de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada.

**Parágrafo.** El Juez, en la parte motiva de la sentencia, deberá manifestar en forma expresa que ha valorado, en debida forma, la totalidad de las pruebas puestas a su consideración y como consecuencia de dicha valoración, ha encontrado que se trata efectivamente de una Ausencia por Desaparición Forzada y no de otra figura.

**Artículo 7°. Efectos.** La Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada tendrá los mismos efectos civiles que la Declaración de Muerte Presunta por Desaparecimiento prevista en el Código Civil y de Procedimiento Civil.

**Artículo 8°. Sustitución de la muerte presunta por desaparición.** En los casos de desaparición forzada en que se haya proferido sentencia judicial de Muerte Presunta por Desaparecimiento en la jurisdicción civil, podrá sustituirse por la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada, a solicitud de los titulares a los que se refiere el artículo tercero (3°) de la presente ley.

**Artículo 9°. Inscripción en el registro civil.** La Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada deberá ser inscrita como tal en el Registro Civil de la víctima, por parte de la Registraduría Nacional o Seccional del Estado Civil que corresponda.

**Artículo 10. Continuación de las investigaciones.** La Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada no producirá efectos de prescripción penal, ni deberá impedir la continuación de las investigaciones dirigidas al esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de la víctima y la localización de su paradero en forma permanente hasta tanto no aparezca viva o muerta y haya sido plenamente identificada.

**Artículo 11. Asistencia a los familiares.** Las autoridades estatales de todo orden civil, penal, administrativa, encargadas de la asistencia humanitaria y toda otra autoridad, se abstendrán en los trámites de su competencia, de exigir a las familias de las víctimas de desaparición forzada requisitos legales que presenten mayor riesgo de daño a la salud mental, como la Declaración de Muerte Presunta o la presentación de un Certificado de Defunción.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Rivera Flórez, Alfredo Bocanegra Varón, José Rodolfo Pérez Suárez (sin firma), Germán Navas Talero, Rosmery Martínez Rosales, Representantes a la Cámara.*

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá D. C., agosto de 2010

Doctora

LILIANA DIELA BENAVIDES SOLARTE

Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Proyecto de ley número 015 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.*

Señora Presidente:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad*

*salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por la Bancada del Movimiento MIRA.

Cordial saludo,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego, Diela Liliana Benavides Solarte*, Ponentes, Representantes a la Cámara.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.*

##### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley permite establecer mecanismos que fomenten la igualdad salarial entre mujeres y hombres, y combatan la diferenciación retributiva laboral sin causa justificada cuando desempeñen el mismo empleo, labor, cargo u oficio con idénticas funciones.

En Colombia la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, es una cuenta pendiente por resolver, que requiere de instrumentos jurídicos para su consecución.

Para los autores y autoras, la importancia del proyecto radica en la exigencia de promover y garantizar mecanismos que permitan eliminar toda forma de discriminación en esta materia dado que contribuirá de manera eficaz en el desarrollo económico de nuestra sociedad, pues le permitirá a las autoridades ejercer mayor control sobre las diversas formas en que se camufla y mimetiza la discriminación laboral salarial en nuestro país.

Otro aspecto que genera preocupación, para los ponentes, es la situación actual en Colombia, pues según la encuesta elaborada y publicada por GREAT TO WORK INSTITUTE COLOMBIA, La Mujer en el entorno de Trabajo en Colombia de 2010,

III. Para el trimestre febrero-abril de 2010, la tasa global de participación en el mercado laboral fue 66,7% para los hombres y **43,4%** para las mujeres.

IV. La tasa de desempleo de los hombres (**9,4%**) fue inferior a la tasa de las mujeres (**16,0%**).

Estas dos variables, ponen en evidencia las dificultades que en el ámbito laboral enfrenta la mujer colombiana, las que se tornan más críticas, si se tiene en cuenta el resultado de la encuesta en materia de igualdad salarial, pues de ella se colige que las mujeres en Colombia, sienten que

no son tratadas con criterios de justicia en materia de asignación salarial.

La encuesta señala frente a esto último: “*Es posible que las mujeres que trabajan en empresas de menos de 200 colaboradores, sean más sensibles frente al tema porque existe mayor posibilidad de comparación salarial con el mercado, con otras áreas de desempeño, con personas que tienen igualdad de responsabilidades y así mismo frente a los colaboradores del sexo masculino*”.

Este rezago, ha sido permanente en el tiempo, porque entre otras cosas, la mujer se ha visto abocada a mezclar su rol de madre y esposa con el ámbito laboral, fusión que en oportunidades no solo le ha impedido por razones económicas y familiares obtener títulos, sino que no le ha permitido acceder en la escala laboral a empleos mejor remunerados, pese a tener las competencias.

En Colombia al igual que en muchos países del mundo, las empresas tienden a sobrevalorar el título formal emitido por una institución educativa, y a desconocer o infravalorar los conocimientos informales innatos o que han adquirido en el camino de su realización profesional. Esta discriminación no ha permitido que se incorporen en los factores de valoración salarial, rasgos significativos del cargo, que podrían generar equilibrio salarial como por ejemplo, las capacidades de atención y responsabilidades, talentos para las relaciones humanas, aptitudes y labor organizativas, destreza manual y/o coordinación, responsabilidad que tenga en la calidad del producto, las que de ser valoradas le permitirían a la mujer en buena medida superar la desmedida salarial.

Sin lugar a dudas, una de las causas que está generando esta desigualdad podría radicar en que no se están midiendo con criterios de justicia factores como capacidad, conocimiento, educación y experiencia, porque si no se atienden a esta caracterización, los mismos en sentido estricto tendrían la tendencia de favorecer solo a uno de los sexos.

##### II. PROPUESTAS DEL ARTICULADO

Aun cuando la igualdad formal entre los sexos se ha ido incorporando paulatinamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cierto es que la igualdad sustancial todavía continúa siendo una meta, tal y como lo ponen de presente las estadísticas que a continuación se incluyen.

En junio de 2010, la población ocupada del total nacional fue 19.138 miles de personas; la población desocupada 2.519 miles de personas y la población inactiva 13.037 miles de personas; las poblaciones subempleadas subjetiva y



objetiva fueron 7.075 miles y 2.679 miles de personas respectivamente, de las cuales un gran porcentaje responde al género femenino, sin ser medido aun por parte del DANE (de donde se recoge esta información) el impacto en cuanto a igualdad de género que esto representa.

**Cuadro 2.**  
**Población ocupada, desocupada, inactiva y subempleada**  
**Total nacional**  
**Junio 2009-2010**

Población Total Nacional	Junio		Variación	
	2009	2010	Absoluta	%
Ocupados	18.503	19.138	635	3,4
Desocupados	2.369	2.519	149	6,3
Inactivos	13.276	13.037	-239	-1,8
Subempleados Subjetivos	5.876	7.075	1 199	20,4
Subempleados Objetivos	2.495	2.679	184	7,4

Fuente: DANE; GEIH.

Nota: Resultado en miles. Por efecto de redondeo en miles los totales pueden diferir ligeramente.

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.

El subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El subempleo objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

*“Según estadísticas del DANE del año 2008, Colombia tiene 17.259.000 mujeres en edad de trabajar. De ellas, el 46.3% hace parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y un 53.7% se considera población inactiva.*

*Las mujeres que hacen parte de la PEA y están ocupadas, son aproximadamente 6'866.000. De ellas 3'887.000 están en las 13 áreas metropolitanas, donde más de la mitad se ubica en la economía informal, en su mayoría en empleos precarios y de poco amparo en los derechos establecidos por ley.*

*Las mujeres que hacen parte de la PEA y están inactivas, suman 9'263.000. Un 62% de ellas están dedicadas al trabajo reproductivo, es decir al cuidado de la vida en el hogar y el mantenimiento de la fuerza de trabajo; mujeres que históricamente han sido invisibles a los análisis económicos, ya que su labor socialmente no se considera trabajo”.*

(...)

*En las 13 áreas metropolitanas consultadas por el DANE, en el 2007 las mujeres recibían, en promedio, el 74,31% de los ingresos que percibían los hombres. Fue más alto este promedio*

*en el sector formal de la economía: el 83,58% de lo que recibían los hombres. Porque en el sector informal a las mujeres les va peor: el promedio de sus ingresos sólo llegaba al 65,40% de los hombres ocupados en este mismo sector de la economía<sup>1</sup>.*

Para entender la dimensión del concepto de “igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia” es necesario no sólo revisar el sentido mismo de los indicadores o las estadísticas de la población ocupada, desocupada, inactiva o subempleada, sino también las estructuras políticas laborales desde la relación de poder, desde el punto de vista de la geografía social, económica y política.

Así las cosas, la propuesta se compone de 7 artículos, incluido el artículo de vigencia y derogatorias:

#### ARTÍCULO 1°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente ley tiene como objetivo impedir y combatir la diferenciación retributiva laboral, sin causa justificada entre hombre y mujer cuando desempeñan el mismo empleo, labor o cargo con idénticas funciones.

#### ARTÍCULO 2°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

<b>NORMA VIGENTE</b> <b>ARTÍCULO 10 CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO</b>	<b>ARTÍCULO 2°: PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE - El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</b>
--------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Artículo 10. Igualdad de los trabajadores.</b> Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen las mismas protección y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, salvo las excepciones establecidas por la ley.	<b>Artículo 10. igualdad de los trabajadores.</b> Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica, <b>económica, salarial,</b> entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, <b>género o sexo</b> salvo las excepciones establecidas por la ley.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### ARTÍCULO 3°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 3°. Definiciones.**  
**DISCRIMINACIÓN SALARIAL DIRECTA POR RAZÓN DEL SEXO:** Situación en la que se encuentra una persona, que sea, haya sido o pudiera ser tratada en materia salarial, de manera menos favorable que otra situación comparable, expresa o tácitamente en razón a su sexo.

<sup>1</sup> Escuela Nacional sindical - La discriminación laboral tiene cara de mujer - Panorama de la situación laboral de las mujeres colombianas. -Informe preparado por el Área Mujer Trabajadora de la ENS - [http://www.renovacionmagisterial.org/RSindical/em002/discriminacion\\_ens.pdf](http://www.renovacionmagisterial.org/RSindical/em002/discriminacion_ens.pdf)

**DISCRIMINACIÓN SALARIAL INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.** Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en la que una norma, política, criterio o práctica laboral presuntamente neutra e impersonal, genera efectos desproporcionados en materia salarial, en una persona de un sexo en particular con respecto a personas del otro.

Exceptúense las situaciones en que por razones estrictamente constitucionales y legales, esté justificado de manera objetiva para el logro de un fin legítimo que demuestre la necesidad de su aplicación para alcanzarlo y que no constituya discriminación por género.

#### ARTÍCULO 4°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 4°. Factores de valoración salarial.** Son criterios orientadores, obligatorios para el empleador en materia de pago de salario igual, por trabajo igual para hombres y mujeres los siguientes:

- a) La actividad concreta a realizar. Exceptúase de esta, los trabajos que por expresa disposición normativa, legal y/o administrativa estén prohibidos para las mujeres.
- b) Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado.
- c) La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador.
- d) La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite.
- e) Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría.
- f) De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa.
- g) La jornada establecida previamente: horario de trabajo, horas extras, trabajos dominicales o festivos.
- h) Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar.
- i) El desempeño del mismo cargo y labores.
- j) La denominación del puesto de trabajo.
- k) La antigüedad en el cargo.
- l) Otros complementos salariales.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto el Ministerio de la Protección Social dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.

**Parágrafo 2°.** El incumplimiento a la implementación de los criterios como factores de valoración salarial aquí establecidos por parte del empleador, dará lugar a multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa.

#### ARTÍCULO 5°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 5°. Registro.** Con el fin de garantizar la transparencia retributiva en materia laboral, las empresas con más de 50 trabajadores tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución económica que perciba el (la) empleada por su labor.

El incumplimiento a esta disposición generará multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo 1°.** Cada año, el Gobierno Nacional le presentará al Congreso un informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, salario y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas.

La información deberá incluir al personal fijo, temporal, así como a quienes trabajan a tiempo parcial y a domicilio.

**Parágrafo 2°.** Se prohíbe invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar la prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada.

#### ARTÍCULO 6°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 6°. Auditorías.** El Ministerio de la Protección Social implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria, con el fin de verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial.

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el Ministerio implementará dentro de su actual estructura administrativa una comisión de seguimiento empresarial en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.

#### ARTÍCULO 7°. PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga toda norma que le sea contraria.

### IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El preámbulo de nuestra Constitución Política, contiene los valores fundantes de nuestro ordenamiento jurídico, administrativo y político, entre ellos: **trabajo, justicia e igualdad**, los cuales representan, entre otros, el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico las cuales pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política.

Debemos recordar cuál es la normatividad que ha desarrollado este tema tan importante.

#### Constitución Política:

- a) Igualdad ante la ley y las autoridades (artículo 13 C. P.).
- b) Derecho al trabajo (artículo 25 C. P.).

c) Igualdad y protección de la mujer (artículo 43 C. P.).

d) El Estatuto de Trabajo (artículo 53 C. P.).

e) Derechos Humanos y Derecho Internacional (artículo 93).

f) Ampliación de derechos (artículo 94).

**Código Sustantivo del Trabajo:**

a) Objeto (artículo 1°).

b) Relaciones que regula (artículo 3°).

c) Protección al trabajo (artículo 9°).

d) Igualdad de los trabajadores (artículo 10).

e) Mínimo de derechos y garantías (artículo 13).

f) Carácter de orden público (artículo 14).

g) Efecto (artículo 16).

**Jurisprudencia:**

Sentencia SU-519/97 – M. P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo.

Sentencia T-707/98 – M. P.: doctor Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia T-203/00 – M. P.: doctor Fabio Morón Díaz.

Sentencia T-335/00 – M. P.: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia T-103/02 – M. P.: doctor Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia T-757/03 – M. P.: doctor Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia T-097/06 – M. P.: doctor Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia T-977/07 – M. P.: doctor Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-308/96 – M. P.: doctor Antonio Barrera Carbonell.

Sentencia C-598/97 – M. P.: doctor Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia C-654/97 – M. P.: doctor Antonio Barrera Carbonell.

Sentencia C-055/99 – M. P.: doctor Carlos Gaviria Díaz.

**Instrumentos Internacionales:**

**A) Pacto internacional de derechos civiles y políticos.**

Ley de Aprobación 74/68, ratificación por Colombia 29/10/69 y entrada en vigor 23/03/76.

a) Preámbulo.

b) Igualdad del hombre y la mujer en el goce de los derechos civiles y políticos (artículo 3°).

c) Igualdad ante la ley (artículo 26).

**B) Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.**

Ley de Aprobación 74/68, ratificación por Colombia 29/10/69 y entrada en vigor 03/01/76.

a) Preámbulo.

b) Igualdad del hombre y la mujer a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales. (Artículo 3°).

c) Derecho al trabajo (artículo 6°).

d) Goce de condiciones de trabajo equitativas (artículo 7°).

**C) Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Ley de Aprobación 16/72, ratificación por Colombia 31/07/73 y entrada en vigor 18/07/78.

a) Preámbulo.

b) Igualdad ante la ley (artículo 24).

**D) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”**

Ley de Aprobación 319/96, ratificación por Colombia 23/12/97 y entrada en vigor 16/11/99.

a) Preámbulo.

b) Obligación de no discriminación (artículo 3°).

c) Derecho al trabajo (artículo 6°).

d) Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7°).

**E) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer.**

Ley de Aprobación 51/81, ratificación por Colombia 19/01/82 y entrada en vigor 19/02/82.

a) Cómo ha de entenderse el término discriminación contra la mujer (artículo 1°).

b) Eliminación de la discriminación de la mujer en la esfera del empleo – remuneración (artículo 11).

**F) Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belén do Pará”**

Ley de Aprobación 248/95, ratificación por Colombia y entrada en vigor 15/12/96.

a) Reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los Derechos Humanos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos (artículo 4°).

**G) Convenio sobre igualdad de remuneración – Convenio 100 de la OIT.**

Ratificado por Colombia el 07/06/63.

**H) Convención sobre los derechos políticos de la mujer.**

Ley de Aprobación 35/86, ratificación por Colombia 05/08/86 y entrada en vigor 03/11/86.

a) Igualdad ante la ley (artículo 4°).

En reciente **Sentencia T-247/10 del 15 de abril de 2010, Magistrado Ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte Constitucional frente a la discriminación por género, señalo:**

*“Lo más común es que la discriminación se realice de forma indirecta y que surja cuando las reglas o prácticas tienen apariencia de realizarse con neutralidad cuando, de hecho, conduce a exclusión.*

*Esta discriminación indirecta a menudo existe de manera informal en las actitudes y en las prácticas y si no se combate puede llegar a perpetuarse en las organizaciones. La discriminación también puede tener raíces culturales que demanden un acercamiento individual más específico”.*

Precisó además la Corte en otro de los apartes del fallo que:

*“Un elemento fundamental en el análisis inicial es tener absoluta claridad respecto a que no existe prohibición absoluta para establecer diferencias en el acceso a una oportunidad laboral con base en el género del aspirante; sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta situación involucra una diferenciación con base en uno de los criterios que tradicionalmente se han empleado para discriminar a los seres humanos y que, precisamente por la forma en que ha sido utilizado, es considerado uno de los criterios sospechosos de discriminación. Por esta razón es claro que casos en que la diferenciación tiene fundamento en el género, quien la realiza –sea el legislador, una autoridad pública o un sujeto particular– tiene la carga de exponer una justificación que no deje lugar a dudas sobre la legitimidad del criterio empleado.*

*Objetivo que se cumplirá siempre que se logre demostrar i) que la medida busca o es consecuencia de fines constitucionales imperativos y ii) que los mecanismos empleados guardan una relación esencial con dicho objetivo. Sólo en estos casos estaremos ante una medida o una acción legítima dentro de los términos constitucionales y, con mayor precisión, con el principio de igualdad y los mandatos de prohibición de la discriminación por razón de sexo consagrados en los artículos 13 y 43 de la Carta Constitucional”.*

Sin lugar a dudas, la motivación de la propuesta presentada por los autores, es acorde a lo establecido en la Constitución y lo señalado en la jurisprudencia, pues está fundamentada en la incorporación de criterios que permitan fomentar prácticas ajustadas al principio de igualdad, que promuevan el respeto social y eliminen diferenciaciones ilegítimas dentro de un Estado

constitucional y democrático, que no se pueden tolerar porque afectan a los individuos en un aspecto que ellos no pueden definir, controlar ni determinar.

Señores y señoras Congresistas, la aprobación de este proyecto de ley será trascendental para eliminar estas prácticas discriminatorias, promoviendo la transparencia en materia laboral, garantizando la protección de derechos, que de seguir siendo desconocidos, afectarían garantías fundamentales que el Estado está en la obligación de asegurar a sus ciudadanos, sobre todo a los que históricamente han sido marginados, soslayados o discriminados como la mujer, sobre la cual la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C-371 de 2000, M. P.: doctor Carlos Gaviria Díaz:

*“La situación histórica de la mujer en Colombia. Una breve reseña de los cambios normativos”.*

*22- No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por los menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.*

*A este propósito de reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer se sumó también el Constituyente de 1991. Por primera vez, en nuestro ordenamiento superior se reconoció expresamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades” y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”.*

La mujer es sujeto Constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos.

Así pues, lo que doctrinalmente se ha denominado “acciones afirmativas” fue expresamente permitido en la Carta para que el legislador pudiera adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello comportara una violación del artículo 13 de la Carta. Dichas medidas se concretan en la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al sexo –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación–, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables. Ahora bien, las medidas –por obvias razones– no pueden servir sino al fin

para el cual han sido ideadas; es decir, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades.

### III. LA IGUALDAD SALARIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La falta de información de las propias mujeres trabajadoras respecto de sus derechos tiene por consecuencia que existan muy pocas denuncias de discriminación a nivel latinoamericano, aunque esta tendencia empieza a optimizarse,

así como el interés de las autoridades por capacitar su propio grupo de trabajo de atención al usuario para recoger de mejor manera y prevenir las infracciones en materias de igualdad de oportunidades. El papel que han jugado las oficinas gubernamentales de promoción de los derechos y mejoramiento de la condición de la mujer ha sido relevante en diversos países, ya que han contribuido a sensibilizar a la opinión pública e incorporar el principio de igualdad de género a nivel de las políticas públicas.

#### Cuadro 1.

#### Concepto de igualdad salarial entre mujeres y hombres en algunos países latinoamericanos.

<b>Argentina</b>	El balance de la Reforma Constitucional de 1994 para las mujeres arroja un saldo positivo. Se logró la incorporación de la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer”. Expresa la obligación del Poder Legislativo de “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato. Se habla de equiparación entre mujeres y varones, es decir, “se ponen a la par”, “se reconocen como pares”. Expresa la incorporación de una perspectiva de género y lenguaje no sexista en el diseño y ejecución de todas sus políticas públicas y se incorporan acciones positivas y políticas de igualdad.
<b>Bolivia</b>	La nueva Constitución socialista indigenista de Bolivia, habla sobre los principios de igualdad de género y derechos para las mujeres, como la remuneración salarial equitativa. En materia laboral, el artículo 48, indica que el Estado promoverá la incorporación femenina a las fuentes de empleo con el principio de remunerarlas igual que a los hombres por un trabajo de igual valor ya sea el sector público o privado. En tanto que el artículo 338, establece que el Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas.
<b>Brasil</b>	Se prohíbe la discriminación en el acceso y mantención del empleo y se establece que las normas que regulan el trabajo masculino son aplicables al femenino, siempre que no se contradigan con las disposiciones de protección especial a la mujer.
<b>Colombia</b>	“La igualdad se construye como un límite de la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de creación frente a la posibilidad arbitraria del poder. El principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales. De ahí que lo constitucionalmente vetado sea el trato desigual ante situaciones idénticas. Ha de reunir el requisito de la razonabilidad, es decir, que no colisione con el sistema de valores constitucionalmente consagrado”. (Sentencia número T-187/93, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.) – “No es la diferencia, tampoco la distinción, lo que configura la discriminación, sino la negación de un bien que es debido. Lo contrario a la igualdad es así la discriminación, la cual podría concebirse como la falta de proporcionalidad dentro de un ordenamiento jurídico, o la negación de lo debido en justicia, mediante vías de hecho. De lo anterior, se deduce que existen dos clases de discriminación, la legal –caso de las leyes injustas–, o la de hecho, es decir, la que contraría el orden legal preestablecido”. (Sentencia C-351 de 1995, M. P.: doctor Vladimiro Naranjo Mesa). Lo anterior trae una inseguridad jurídica y una discusión entre la regla judicial que aplica la Sentencia C-401 de 2005, M. P.: doctor Manuel José Cepeda, consistente en que la inclusión de los convenios internacionales del trabajo integrados en el Bloque de Constitucionalidad debe llevarse a cabo de forma diferenciada y fundamentada, ingresando automáticamente al bloque los que reconozcan Derechos Humanos; y el Tratado número 100 de 1951 considerado como Fundamental y prioritario por la OIT, organismo que ha señalado que “ <i>Los Estado miembros de la OIT que ratifiquen este Convenio se obligan a promover y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Este principio se aplicará por medio de la legislación nacional...</i> ” OIT. Derechos Fundamentales en el Trabajo. Convenios Fundamentales y prioritarios, mecanismos de control y observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. 2005. P. 21.

<b>Costa Rica</b>	A través de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer Ley número 7142 (1990), el Estado costarricense avanzó en la concreción de esos principios y particularmente en la tutela y garantía de los incipientes derechos de las mujeres, mediante la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres tales como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la adopción de diversos instrumentos jurídicos.
<b>Chile</b>	La Ley número 20.348 de 2009, modifica el Código del Trabajo con el objeto de resguardar el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres que desempeñan una misma función. Esta legislación es taxativa al prohibir cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores, por motivos entre los que se considera el sexo.
<b>Ecuador</b>	Constitución Política – artículo 36–. El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Velará especialmente por el respeto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer. (...)
<b>México</b>	Establece en el mismo capítulo de la Ley Federal del Trabajo los aspectos concernientes al trabajo de la mujer y la protección de la maternidad, centrando su atención en este último aspecto.
<b>Nicaragua</b>	Constitución – Artículo 82: Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial: 1. Salario igual por trabajo igual en idénticas condiciones, adecuado a su responsabilidad social, sin discriminaciones por razones políticas, religiosas, sociales, de sexo o de cualquier otra clase, que les asegure un bienestar compatible con la dignidad humana. (...)
<b>Uruguay</b>	Ley 16045 (1989), que prohíbe la discriminación por sexo en el ámbito laboral. Pero persisten, sin embargo, disposiciones específicas como: “...no se considera discriminatorio el hecho de reservar determinados puestos a un sexo cuando ello sea condición esencial para el cumplimiento de la tarea (artículo 3º, Ley 16045)” (Márquez, 1998).
<b>Paraguay</b>	Constitución Política de 1992 –Artículo 89– Del trabajo de las mujeres: Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. (...)
<b>Perú</b>	La Ley número 26.772, del 14 de abril de 1997, fue reglamentada por el D.S. número 002-98-TR, de fecha 2 de enero de 1998, que dispone que la prohibición es aplicable a los empleadores contratantes, a los medios de formación educativa, así como a las agencias de empleo y otras que sirvan de intermediadoras en las ofertas de empleo.
<b>Venezuela</b>	Promulgó en 1993 la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, constituye una norma de desarrollo constitucional del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 2º, inciso 2º de la Constitución. Tiene por objetivo, establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía. Busca la erradicación de la discriminación y se orienta al logro de la plena igualdad entre mujeres y hombres.

El principio de igualdad y no discriminación ha sido incorporado a nivel de las Constituciones y en la legislación laboral en todos los países de la región. Esta última ha sido perfeccionada en diversos países que han incorporado normas específicas relativas a la prohibición de la discriminación en el trabajo en razón del sexo. A pesar de estos avances, todavía existen algunas desigualdades en perjuicio de las trabajadoras a nivel de la normativa sobre condiciones de trabajo y persisten desigualdades importantes en el

terreno de la realidad laboral, tal como se verá más adelante.

Las legislaciones latinoamericanas tienen características diferentes, pudiéndose diferenciar tres grandes grupos:<sup>2</sup>

<sup>2</sup> (Organización Internacional del Trabajo - OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe - EQUITAD DE GÉNERO EN EL MUNDO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA. AVANCES Y DESAFÍOS 5 AÑOS DESPUÉS DE BEIJING – pág. 12 - Serna, 1993).

**Primer grupo:**

Países que lo establecen de manera general la prohibición de discriminación por motivos de sexo o por cualquier otro que este fenómeno se diera.

**México:** Aun cuando se especifica que hombres y mujeres tienen las mismas obligaciones y derechos, no se abordan materias específicas relativas a igualdad salarial o de condiciones de trabajo.

**Venezuela:** el artículo 359 de la Ley Orgánica del Trabajo en menor medida dispone que “la mujer no podrá ser objeto de diferencias en cuanto a la remuneración”.

**Segundo grupo:**

Países que incorporan el principio de igualdad salarial, pero con un alcance muy acotado, de acuerdo a la tesis de “igual salario por trabajo igual”.

**Paraguay y Brasil:** exigen, entre otros requisitos, que se trate de igual función o trabajo de igual naturaleza.

**Colombia:** se habla de igualdad de jornada y condiciones de eficiencia.

En este grupo están también los países de Centro América. Tales limitaciones al principio de “igual salario por trabajo de igual valor” hacen desaparecer la idea de “igual valor” que permite, justamente, la comparación entre tareas diferentes.

**Tercer grupo:**

Países que prohíben la discriminación por razón de sexo en los “criterios de remuneración”, lo que constituye una fórmula amplia que permite abarcar situaciones de discriminación salarial directa e indirecta, lo que ha sido interpretado como una admisión de los métodos de evaluación objetiva promovidos por la OIT.

**Chile:** establece de manera general la prohibición de discriminación basada entre otros motivos por características de sexo, sin divulgar expresamente el principio de igualdad de retribuciones.

**Ecuador:** país que acoge una de las tesis más avanzadas de “igual salario por trabajo de igual valor”, a través de la modificación que realizó a su normativa en 1998.

**Perú:** prohíbe la discriminación por sexo en el acceso al empleo y, salvo excepciones, todo requerimiento que formule semejante distinción es considerado discriminatorio.

**Uruguay:** Ley 16.504 de 1989, que prohíbe la discriminación al establecer criterios de remuneración.

En general, se reconoce que la plena igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no

puede ser conseguida solo a través de las leyes en la región latinoamericana. Esta, sin embargo, tiene un papel fundamental. De ahí la importancia de los mecanismos que garanticen su efectiva aplicación.

**• Principales convenios de la OIT relativos a los derechos de las trabajadoras:**

*“Tanto la normativa constitucional como la legislación laboral en los países latinoamericanos registran significativos avances tendientes a consagrar el principio de la igualdad y la no discriminación por razones de sexo, lográndose un importante reconocimiento de la igualdad formal. Subsisten en algunos países ciertas disposiciones que contradicen este principio. En general discriminación en la práctica constituye el mayor problema.*

*Se percibe una clara tendencia a derogar las normas discriminatorias en perjuicio de la mujer en materias de acceso al empleo o su desempeño, el tipo de empleos disponibles para ellas, las jornadas de trabajo y, en general, todos los aspectos de las condiciones de trabajo. A su vez, la diferencia de remuneraciones entre hombres y mujeres es abordada de manera formal e insuficiente por casi todas las legislaciones. Convendría hacer un seguimiento a la nueva normativa promulgada en Ecuador, basada en el principio de igual salario por trabajo de igual valor.*

*Las normas relativas a la maternidad han experimentado avances, al intentar combinar las medidas protectoras con las antidiscriminatorias. El concepto de trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares ha sido el marco para la promulgación de normas sobre licencia de paternidad y, aun cuando no ha habido avances legales en materia de cuidado de hijos pequeños de trabajadoras/es, este tema ha estado en el centro del debate y se ha transformado en objeto de la negociación colectiva en algunos países.*

*Es posible esperar avances en el tema de acoso sexual en los próximos años, dada la proliferación de proyectos de ley en discusión en los Parlamentos y la creciente preocupación por el tema. Por último se debe señalar que la legislación se refiere a las trabajadoras en una relación laboral definida. El creciente número de trabajadoras que escapan a esta figura y que, por lo tanto, no tienen la protección de la ley laboral, exige revisar la normativa, para enfrentar la multiplicidad de nuevas situaciones provocadas por los procesos de globalización y flexibilización de las relaciones laborales”.*

**Ratificación en los países de América Latina**

<i>País</i>	<i>Convenio 100-Igualdad de remuneración</i>	<i>Convenio 111-Igualdad en el empleo</i>
<i>Argentina</i>	1956	1968
<i>Belice</i>	1999	1999
<i>Bolivia</i>	1973	1977
<i>Brasil</i>	1957	1965
<i>Chile</i>	1971	1971
<i>Colombia</i>	1963	1969
<i>Costa Rica</i>	1960	1962
<i>Cuba</i>	1954	1965
<i>Ecuador</i>	1957	1962
<i>El Salvador</i>	-	1995
<i>Guatemala</i>	1971	1960
<i>Guyana</i>	-	1975
<i>Haití</i>	1958	1976
<i>Honduras</i>	1956	1960
<i>México</i>	1952	1961
<i>Nicaragua</i>	1967	1967
<i>Panamá</i>	1958	1966
<i>Paraguay</i>	1964	1967
<i>Perú</i>	1960	1970
<i>R. Dominicana</i>	1953	1964
<i>Uruguay</i>	1989	1989
<i>Venezuela</i>	1982	1971
<b>Total países suscritores</b>	<b>20</b>	<b>22</b>

3

Para el 5 de julio de 2010, la Comisión Europea, informaba al mundo en su portal de Internet que en los Estados de la unión las mujeres ganan un 18% menos que los hombres y que dicha diferencia apenas se ha reducido en los últimos 15 años, pero que en algunos países incluso ha aumentado.

En Suramérica ya hay experiencias como la Chile que ante esta realidad, han entrado a promover la abolición de estas prácticas de discriminación salarial a través de la expedición de herramienta legislativas como la (Ley 20348 publicada el 19/06/ de 2009), que nos ha aportado elementos a incorporar por lo garantistas, en nuestro ordenamiento jurídico interno.

La diferencia salarial entre hombres y mujeres en España es de las más altas de la UE y ello a pesar de que el artículo 14 de la Constitución Española prohíbe expresamente, entre otras, la discriminación por razón de sexo; el artículo 35.1 consagra el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo; y el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores establece la obligación empresarial de pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la

naturaleza de la misma, salarial o extra salarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquella.

En virtud de ello y de la presencia en de estas prácticas en países como Alemania, Francia etc., la comunidad europea viene adelantando una lucha frontal contra la misma, pues la discriminación salarial lejos tiende a permanecer.

Como antecedente europeo se tiene la existencia de una Directiva de Igualdad de Retribución expedida en 1975, que prohibió toda discriminación por razón de sexo que tenga que ver con el conjunto de elementos y condiciones de las retribuciones. En especial, en donde se utilice un sistema de clasificación de trabajo para determinar el salario, este debe estar basado en los mismos criterios para hombres y mujeres, y debe estar redactado de manera tal que excluya cualquier discriminación por razón de sexo.

Este y otros instrumentos declaran que es ilegal discriminar a las mujeres en el mercado laboral y pagarles salarios inferiores a los hombres cuando desempeñen el mismo trabajo o un trabajo de igual valor.

Sin embargo, razones como que las mujeres ocupan menos puestos de responsabilidad y están más presentes en las profesiones peor pagadas, están llevando a que la COMISIÓN EUROPEA este promoviendo acciones contra la discriminación salarial, que se traducen en recomendaciones a tener en cuenta al momento de calcular el salario.

#### IV. BENEFICIOS EN TÉRMINOS DE VALORES PARA LA MUJER

Además de ayudar a crear una sociedad más equivalente, el acabar con las diferencias salariales entre las mujeres y hombres es beneficioso para los negocios y la economía de los países que acogen este tipo de legislaciones. La igualdad entre las mujeres y los hombres es un factor decisivo para la creación de empleos de calidad. La introducción de una perspectiva de género puede ayudar a las empresas a:

- Cautivar, contratar y conservar a los mejores empleados indistintamente de su género.
- Crear un entorno laboral positivo y efectivo para las metas de los empleadores, al igual que permite ganarse la confianza de sus empleados.
- Obtener el mayor beneficio de los recursos humanos y desarrollar altos niveles de productividad y competitividad.
- Beneficiarse de una imagen pública más favorable y un mayor progreso empresarial, al igual que un mercado más amplio y satisfecho.

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo - OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe - EQUITAD DE GÉNERO EN EL MUNDO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA. AVANCES Y DESAFÍOS 5 AÑOS DESPUÉS DE BEIJING – pág. 57-59.



- El propósito de finalizar con las diferencias salariales entre mujeres y hombres amplifica el nivel de rentabilidad en todos los sectores de la economía.

- Un mejor aprovechamiento de las aptitudes de las mujeres les permitirá contribuir mejor a la economía en todos sus sectores.

- El acabar con las desigualdades salariales entre mujeres y hombres promueve la justicia social, la igualdad de oportunidades y la inclusión al mercado laboral real, al igual que puede contribuir a crear una sociedad más equivalente y responsable con sus integrantes.

- La valoración del trabajo y de las aptitudes de las mujeres motivará su rendimiento y aumentará su independencia económica.

En términos de valores, esta iniciativa persigue llevar **JUSTICIA** a las Mujeres de Colombia, como una garantía para el ejercicio pleno de sus derechos en materia laboral, que permitirá de manera eficaz, garantizarles el reconocimiento salarial en condiciones de equidad, a través de la consagración de factores de valoración que aseguren el cumplimiento de este valor.

**V. CONSIDERACIONES Y MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE PONENTES**

Con el propósito de contribuir eficazmente a combatir la diferenciación retributiva laboral, sin causa justificada entre hombre y mujer, las suscritas ponentes, luego de analizar detalladamente el articulado propuesto por las y los Honorables Autores, consideran las observaciones realizadas por los intervinientes en el debate realizado y escuchar las recomendaciones realizadas por la *Secretaría Alterna y de la Mujer* del Partido Conservador Colombiano, consideramos necesario introducir una serie de modificaciones, las cuales detallamos a continuación:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2º.</b> El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p><b>Artículo 10.</b> <i>Igualdad de los trabajadores.</i> Todos los trabajadores y <b>trabajadoras</b> son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica, económica, salarial, entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> <i>Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras.</i> Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica, económica y salarial, entre los trabajadores y <b>las trabajadoras</b> por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, <b>edad</b>, género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.</p>

**Modificación:** Al hablar sobre la igualdad de los trabajadores y trabajadoras, y al señalar la abolición de distinciones entre hombres y mujeres se considera que se debe incluir el componente “*edad*” ya que en el país este aspecto es causa de desigualdad y se palpa en nuestra sociedad que la mujer después de cierta edad deja de ser productiva.

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 3º. Definiciones. DISCRIMINACIÓN SALARIAL DIRECTA POR RAZÓN DEL SEXO:</b> Situación en la que se encuentra una persona, que sea, haya sido o pudiera ser tratada en materia salarial, de manera menos favorable que otra situación comparable, expresa o tácitamente en razón a su sexo.</p> <p><b>DISCRIMINACIÓN SALARIAL INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.</b> Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en la que una norma, política, criterio o práctica laboral presuntamente neutra e impersonal, genera efectos desproporcionados en materia salarial, en una persona de un sexo en particular con respecto a personas del otro.</p> <p>Exceptúense las situaciones en que por razones estrictamente constitucionales y legales, esté justificado de manera objetiva para el logro de un fin legítimo que demuestre la necesidad de su aplicación para alcanzarlo y que no constituya discriminación por género.</p>	<p><b>Artículo 3º. Definiciones. DISCRIMINACIÓN SALARIAL DIRECTA POR RAZÓN DEL SEXO:</b> Situación en la que se encuentra una persona, que sea, haya sido o pudiera ser tratada en materia salarial, de manera menos favorable que otra <b>en</b> situación comparable, expresa o tácitamente en razón a su sexo.</p> <p><b>DISCRIMINACIÓN SALARIAL INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.</b> Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en la que una norma, política, criterio o práctica laboral presuntamente neutra e impersonal, genere efectos desproporcionados en materia salarial, en una persona de un sexo en particular con respecto a personas del otro <b>sexo</b>.</p> <p>Exceptúense las situaciones en que por razones estrictamente constitucionales y legales, esté justificado de manera objetiva para el logro de un fin legítimo que demuestre la necesidad de su aplicación para alcanzarlo y que no constituya discriminación por género.</p>
<p><b>Modificación:</b> se hace necesario excluir en este artículo la referencia a dichas decisiones.</p>	

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 4º. Factores de valoración salarial.</b> Son criterios orientadores, obligatorios para el empleador en materia de pago de salario igual, por trabajo igual para hombres y mujeres los siguientes:</p> <p>a) La actividad concreta a realizar. <del>Exceptuáse de esta, los trabajos que por expresa disposición normativa, legal y/o administrativa estén prohibidos para las mujeres.</del></p>	<p><b>Artículo 4º. Factores de valoración salarial.</b> Son criterios orientadores, obligatorios para el empleador en materia de pago de salario igual, por trabajo igual para hombres y mujeres los siguientes:</p> <p>a) La actividad concreta a realizar.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
b) Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado.	b) Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado.
c) La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador;	c) La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador.
d) La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite	d) La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite.
e) Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría;	e) Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría.
f) De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa;	f) De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa.
g) La jornada establecida previamente: horario de trabajo, horas extras, trabajos dominicales o festivos;	g) La jornada establecida previamente: horario de trabajo, horas extras, trabajos dominicales o festivos.
h) Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar;	h) Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar.
i) El desempeño del mismo cargo y labores;	i) El desempeño del mismo cargo y labores.
j) La denominación del puesto de trabajo;	j) La denominación del puesto de trabajo.
k) La antigüedad en el cargo;	k) La antigüedad en el cargo.
l) Otros complementos salariales.	l) Otros complementos salariales.
<b>Parágrafo 1º.</b> Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto el Ministerio de la Protección Social dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.	<b>Parágrafo 1º.</b> Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto el Ministerio de la Protección Social dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.
<b>Parágrafo 2º.</b> El incumplimiento a la implementación de los criterios como factores de valoración salarial aquí establecidos por parte del empleador, dará lugar a multas de hasta 50	<b>Parágrafo 2º.</b> El incumplimiento a la implementación de los criterios como factores de valoración salarial aquí establecidos por parte del empleador, dará lugar a multas

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa.	de hasta <u>cincuenta (50)</u> salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa.
<b>Modificación:</b> Las ponentes y las intervinientes consideramos que no debe ir en el literal a) la <i>excepción</i> ya que en nuestro sistema laboral no existen trabajos que estén prohibidos para ser realizados por las mujeres, así las cosas, este proyecto no puede abrir la posibilidad de una desigualdad para la mujer, cuando busca cerrar las brechas que hoy existen. Se adicionan los valores de las multas en letras para mayor claridad.	

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
<b>Artículo 5º. Registro.</b> Con el fin de garantizar la transparencia retributiva en materia laboral, las empresas con más de 50 trabajadores tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución económica que perciba el (la) empleada por su labor. El incumplimiento a esta disposición generará multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	<b>Artículo 5º. Registro.</b> Con el fin de garantizar la transparencia retributiva en materia laboral, las empresas con más de 50 trabajadores tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución económica que perciba el <u>empleado o la</u> empleada por su labor. El incumplimiento a esta disposición generará multas de hasta <u>cincuenta (50)</u> salarios mínimos legales mensuales vigentes.
<b>Parágrafo 1º.</b> Cada año, el Gobierno Nacional le presentará al Congreso un informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, salario y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas. La información deberá incluir al personal fijo, temporal, así como a quienes trabajan a tiempo parcial y a domicilio.	<b>Parágrafo 1º.</b> Cada año, el Gobierno Nacional le presentará al Congreso un informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, salario y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas. La información deberá incluir al personal fijo, temporal, así como a quienes trabajan a tiempo parcial y a domicilio.
<del><b>Parágrafo 2º.</b> Se prohíbe invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar las prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada.</del>	

**Modificación:** Por considerar que el tema de registro se encuentra muy bien encaminado, se propone eliminar el párrafo 2° y trasladarlo al artículo 6° que trata el tema de las auditorías, dado que es en estas en las que eventualmente los empleadores o jefes de personal podrían invocar “la libertad contractual” para sustentar las prácticas discriminatorias. Se adicionan, la palabra *empleado* y los valores de las multas en letras para mayor claridad.

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	PROPUESTA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 6°. Auditorías.</b> El Ministerio de la Protección Social implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria, con el fin de verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial. Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el Ministerio implementará dentro de su actual estructura administrativa una comisión de seguimiento empresarial en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.</p>	<p><b>Artículo 6°. Auditorías.</b> El Ministerio de la Protección Social implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria, con el fin de verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial. Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el Ministerio implementará dentro de su actual estructura administrativa una comisión de seguimiento empresarial en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.</p> <p><b>Parágrafo 1°. Se prohíbe invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar las prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada.</b></p>
<p><b>Modificación:</b> En razón de la observación anterior adicionamos a este artículo un párrafo 1°.</p>	

#### VI. IMPACTO FISCAL

La presente ley no genera IMPACTO FISCAL porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

#### VII. PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, es que nos permitimos rendir informe de **PONENCIA FAVORABLE** para primer debate en la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y respetuosamente sugerimos a los y las honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

**Dese primer debate en Cámara** al Proyecto de ley número 015 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos para fo-*

*mentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones* de acuerdo con el texto propuesto que se adjunta.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego, Diela Liliana Benavides Solarte*, Ponentes, Representantes a la Cámara.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente ley tiene como objetivo impedir y combatir la diferenciación retributiva laboral, sin causa justificada entre hombre y mujer cuando desempeñan el mismo empleo, labor o cargo con idénticas funciones.

**Artículo 2°. El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:**

**Artículo 10. Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras.** Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica, económica y salarial, entre los trabajadores y las trabajadoras por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, edad, género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

**Artículo 3°. Definiciones.**

**DISCRIMINACIÓN SALARIAL DIRECTA POR RAZÓN DEL SEXO:** Situación en la que se encuentra una persona, que sea, haya sido o pudiera ser tratada en materia salarial, de manera menos favorable que otra en situación comparable, expresa o tácitamente en razón a su sexo.

**DISCRIMINACIÓN SALARIAL INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO.** Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en la que una norma, política, criterio o práctica laboral presuntamente neutra e impersonal, genere efectos desproporcionados en materia salarial, en una persona de un sexo en particular con respecto a personas del otro sexo.

Exceptúense las situaciones en que por razones estrictamente constitucionales y legales, esté justificado de manera objetiva para el logro de un fin legítimo que demuestre la necesidad de su

aplicación para alcanzarlo y que no constituya discriminación por género.

**Artículo 4°. Factores de valoración salarial.** Son criterios orientadores, obligatorios para el empleador en materia de pago de salario igual, por trabajo igual para hombres y mujeres los siguientes:

- a) La actividad concreta a realizar;
- b) Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado;
- c) La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador;
- d) La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite;
- e) Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría;
- f) De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa;
- g) La jornada establecida previamente: horario de trabajo, horas extras, trabajos dominicales o festivos;
- h) Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar;
- i) El desempeño del mismo cargo y labores;
- j) La denominación del puesto de trabajo;
- k) La antigüedad en el cargo;
- l) Otros complementos salariales.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto el Ministerio de la Protección Social dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.

**Parágrafo 2°.** El incumplimiento a la implementación de los criterios como factores de valoración salarial aquí establecidos por parte del empleador, dará lugar a multas de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa.

**Artículo 5°. Registro.** Con el fin de garantizar la transparencia retributiva en materia laboral, las empresas con más de 50 trabajadores tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución

económica que perciba el empleado o la empleada por su labor.

El incumplimiento a esta disposición generará multas de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo 1°.** Cada año, el Gobierno Nacional le presentará al Congreso un informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, salario y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas.

La información deberá incluir al personal fijo, temporal, así como a quienes trabajan a tiempo parcial y a domicilio.

**Artículo 6°. Auditorías.** El Ministerio de la Protección Social implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria, con el fin de verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial.

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el Ministerio implementará dentro de su actual estructura administrativa una comisión de seguimiento empresarial en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.

**Parágrafo 1°.** Se prohíbe invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar las prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga toda norma que le sea contraria.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego, Diela Liliana Benavides Solarte, Ponentes, Representantes a la Cámara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 556 - Viernes 27 de agosto de 2010  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2010 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000 .....	1
Ponencia para para primer debate al Proyecto de ley número 020 de 2010 Cámara, por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada.....	2
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 015 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.....	7