



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 277

Bogotá, D. C., lunes, 11 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia.

1. ORIGEN DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de origen parlamentario y fue radicada por el Representante a la Cámara Efraín Antonio Torres, en desarrollo de las facultades que le confiere el artículo 154 de la Constitución Política.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 156 de 2014 Cámara, de autoría de los honorables Representantes Efraín Torres, Alfredo Molina, Juan Felipe Lemos, Liliana Benavides, Luz Adriana Moreno y José Bernardo Flórez fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Desde la Comisión Tercera fue designada como Ponente para primer debate la honorable Representante a la Cámara Elda Lucy Contento y, como Coordinador Ponente el honorable Representante a la Cámara John Jairo Cárdenas.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto modificar la Ley 546 de 1999 - Ley de Vivienda. Pretende como primera medida la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y adicionalmente plantea que se incluya dentro de la categoría de crédito de vivienda la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia; medidas que dentro del conjunto de políticas adoptadas por el

gobierno nacional, sirvan para que cada día Colombia de un paso más, para así llegar a la meta que es la de lograr que cada colombiano pueda habitar una vivienda digna.

4. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

Esta iniciativa consta de dos (2) artículos, los cuales tratan los siguientes temas:

En primer lugar propone eliminar la restricción al monto de los créditos de vivienda que actualmente rigen en el país; permitiendo así que la entidad bancaria financie hasta el 100% del valor del bien inmueble, lo cual impactaría según la exposición de motivos del proyecto, de manera directa y positiva a las personas que pese a tener capacidad de endeudamiento, en la actualidad no cuentan con un ahorro suficiente para financiar el 30% de la cuota inicial que en consecuencia les permita adquirir vivienda propia.

En segundo lugar plantea la posibilidad de incluir dentro del sistema de financiamiento de vivienda individual, la modificación, reparación, o adecuación de la vivienda propia; estableciendo que de acuerdo a la capacidad de pago del grupo familiar esta obligación podrá garantizarse con otras figuras distintas de la hipoteca.

Finalmente establece las vigencias y derogatorias de la ley.

5. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES

En cuanto al proyecto de ley objeto de estudio nos permitimos plantear las siguientes consideraciones y comentarios:

Entendemos el espíritu de la presente iniciativa, de la misma manera compartimos plenamente la intención de los autores al generar herramientas que

permitan extender servicios a un número más amplio de potenciales beneficiarios.

No obstante a lo manifestado, encontramos pertinente mencionar que existen serias dificultades respecto de la aplicación de lo expuesto en el mismo.

Para abordar el estudio de esta propuesta, resulta necesario en primer lugar, hacer una breve reseña retomando lo sucedido en los años 90, periodo en el cual se genera la crisis que pone en vilo nuestro sistema financiero y en consecuencia surgen normas que en adelante regularían la materia.

“...El modelo del sistema de financiación de vivienda de los años 90 presentaba debilidades y vulnerabilidades que se materializaron en una crisis inmobiliaria en 1998. Entre las causas principales que coadyuvaron a la inestabilidad del sistema financiero se destaca el importante incremento en la relación del capital de los créditos y el valor de las garantías LVT (Loan to Value, por sus siglas en inglés), la desvalorización de los bienes inmuebles, la vulnerabilidad de los establecimientos de crédito a captaciones inestables y la ausencia de marco jurídico que regulará de manera particular el tema.

Específicamente, el incremento de la razón LTV en 1998 se explica por el efecto conjunto del mayor endeudamiento de los hogares por encima de la capacidad de pago de los mismos, el esquema de financiamiento con cuotas supermínimas¹ y la disminución del precio de los inmuebles. Estos factores, sumados al incremento de las tasas de interés, el incremento del desempleo y la contracción de los ingresos disponibles de los hogares repercutieron fuertemente en la viabilidad de los deudores hipotecarios.

Esta situación llevó a que los deudores entregaran sus bienes en dación de pago, introduciendo una sobreoferta de bienes inmuebles y por tanto una reducción del precio de los mismos, que adicionalmente promovió el incumplimiento de las obligaciones por parte de aquellos deudores que consideraban que el valor de los inmuebles en el mercado era inferior a la deuda adquirida con los establecimientos de crédito... ”².

En este orden de ideas lo ocurrido antes y durante la crisis hipotecaria colombiana de 1998, se puede resumir de la siguiente manera:

- “Los créditos se expresaban en Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac) que incorporaron por un periodo de tiempo las tasas de interés del mercado.
 - Relación deuda/garantía superior al 85%.
 - Desajustes como contracción monetaria y aumento desbordado de la tasa de interés que se transmitió a los deudores hipotecarios.
 - Desempleo y reducción de ingresos de los deudores.
 - Disminución del precio de los inmuebles.
 - Recesión económica y crisis de la construcción.
 - Deudores: aumento en sus cuotas, disminución de su capacidad de pago, viviendas pierden valor.

¹ Financiamientos casi del 100%.

² Concepto N. 2014115950-000 Superintendencia Financiera de Colombia.

- Aumento de la morosidad de la cartera y de recepción de bienes dados en pago.

- Las cuotas podían no ser acordes con la capacidad de pago del deudor”³.

Para prevenir la repetición de futuras crisis de dimensiones similares el Congreso de la República junto con el Gobierno Nacional, en acompañamiento y supervisión en la actividad de créditos por parte de la Superintendencia Financiera adoptó medidas tendientes a superar la crisis y estabilizar el sistema a través, entre otras, de la regulación en la financiación de créditos de vivienda. Es así como surge la Ley 546 de 1999 – ley de vivienda, la cual pretendía fijar criterios claros que corrigieran las debilidades mostradas por el sistema financiero.

“La Ley 546 de 1999 surgió ante la necesidad de señalar las normas generales, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, facilitando el acceso al crédito hipotecario bajo prácticas adecuadas de gestión de riesgos y de competitividad, razón por la cual dicho marco regulatorio incorporó medidas para prevenir que el crecimiento de la deuda fuese significativamente superior al valor de la vivienda, evitando la asunción de riesgos excesivos en aras de mantener la estabilidad del sector financiero y la confianza del público”⁴.

En este sentido la normatividad que ha regido desde esta época hasta hoy estableció las condiciones que deben cumplir este tipo de créditos, las cuales son:

- Los bancos solo pueden financiar el 70% del valor de la vivienda, como medida de regulación prudencial y manejo del riesgo.

- La primera cuota del crédito no puede comprender más del 30% del ingreso del deudor.

- Los créditos se pueden otorgar en UVR, cuyo cálculo se realiza exclusivamente con la inflación, o en pesos.

- Las tasas de interés deben ser las menores del mercado y no pueden superar un tope, determinado por el Banco de la República. (UVR + 10,7% para VIS y UVR + 12,4% para no VIS).

- La tasa de interés de los créditos de vivienda debe permanecer fija durante toda la vigencia del crédito y no puede ser modificada excepto para disminuirla.

- Los sistemas de amortización deben ser expresamente autorizados por la superintendencia financiera y no pueden contemplar capitalización de interés⁵.

Así las cosas, las medidas tomadas sobre el tema y de manera particular la regulación respecto de un límite máximo al monto de créditos de vivienda del 70%, fue una de las soluciones que surgió para incrementar la resistencia del sistema financiero a inestabilidades en el sistema hipotecario. (Subrayado fuera de texto).

³ Concepto ASOBANCARIA.

⁴ Concepto N.2014115950-000 Superintendencia financiera.

⁵ Tomado de Concepto ASOBANCARIA.

En los sistemas de financiación de vivienda, entre menos volatilería menos riesgos, lo que en consecuencia genera más seguridad para el sistema y para los usuarios.

OTRAS CRISIS SIMILARES

Resulta relevante recordar que existen elementos comunes respecto de la crisis vivida por Colombia en la década de los 90 con países como España y Estados Unidos, que en su historia también registran crisis similares, a manera de ejemplo brevemente ilustramos el caso norteamericano.

“El origen de la crisis financiera hipotecaria norteamericana se encuentra en una política monetaria permisiva que mantuvo altos niveles de liquidez y bajas tasas de interés reales durante un periodo de tiempo prolongado, que se tradujo en una burbuja inmobiliaria que propició la compra de vivienda con financiación a largo plazo y sin garantías ciertas”⁶.

“Bajo esa política, los bancos financiaban la adquisición de los inmuebles a tasas muy bajas a personas con un perfil de riesgo alto y en no pocas oportunidades concedían un crédito inicial por 80% del valor de la vivienda y otro complementario por el 20% restante, con lo que la relación de préstamo a valor del inmueble (LTV3) podía llegar al 100%”⁷.

Es preciso entonces señalar que el no establecer un límite en el financiamiento de créditos de vivienda es uno de los elementos que guarda gran similitud entre las causas de las crisis de los países en mención.

Colombia en la Actualidad

Después de la crisis vivida, el sistema financiero del país registra estabilidad, es por esto que incluir dentro de la normatividad que rige el sector lo relativo a créditos de vivienda resulta impertinente. La situación actual del país y las consecuencias de un cambio como el que plantea el proyecto de ley en estudio son tratados en el concepto expedido por la superintendencia financiera de Colombia de la siguiente manera:

“... En el contexto nacional, de acuerdo con el estudio realizado por ANIF⁸, históricamente en aquellos casos en que los individuos no aportan una cuota inicial sobre el valor del inmueble, bastaría una caída del 30% en el valor de la vivienda para llevar el LTV a un nivel a partir del cual los deudores empiezan a perder los incentivos para pagar la deuda, profundizando la caída de precios...

Por el contrario, un deudor que reciba financiamiento del 70% del valor del inmueble, en caso de presentarse una desvalorización de la vivienda habrá abonado más del 30% de su valor inicial y, en tal medida, estaría menos dispuesto a perder dicho valor incumpliendo el pago de la deuda, es decir, que requeriría de una desvalorización superior del inmueble frente a aquel que no pagó la cuota inicial del 30%.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el fin de mitigar el no pago de las obligaciones por parte de los deudores ante reducciones en el precio, el Gobierno

estableció⁹, que las entidades crediticias podrán financiar hasta el setenta por ciento (70%) del valor del inmueble. Este límite permite entonces, que una reducción en el valor del inmueble del 30% como se registró en el periodo en que se gestó la crisis inmobiliaria, llevará a que el valor del inmueble sea cercano al valor del préstamo desincentivando de esta manera el incumplimiento de la deuda por parte de los consumidores financieros...”.

Cabe mencionar que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 145 del 2000 “*por medio del cual se establecen las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo*”, en lo referente al monto del crédito, podrá financiarse hasta el 70% del valor del inmueble; lo cual en conclusión resulta pertinente. En este orden de ideas y atendiendo lo anteriormente expuesto consideramos que esta medida debe seguir vigente.

Observaciones particulares del numeral 1 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999

El proyecto de ley objeto de análisis también pretende incluir dentro del sistema financiero de vivienda individual la modificación, reparación o adecuación de la vivienda propia. Sin embargo, es importante aclarar que con la expedición artículo 8 del Decreto 3760 de 2008, que modificó el inciso primero del artículo 1° del Decreto Reglamentario 145 de 2000, el concepto de crédito de vivienda se amplió a la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda no VIS.

Dicho artículo reza lo siguiente:

Artículo 8°. Condiciones de los créditos. *Para efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 y demás normas concordantes de la Ley 546 de 1999 los créditos de vivienda individual a largo plazo, entendidos como aquellos otorgados por los establecimientos de crédito a personas naturales para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la reparación remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, o la construcción de vivienda propia, (...).*

Por lo mencionado anteriormente el artículo 8° del decreto prevé los supuestos de reparación, remodelación o mejoramiento de vivienda usada.

Observaciones particulares del numeral 4 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999

El numeral 4° del proyecto de ley en cuestión pretende que cuando se trate de adecuación, reparación o modificación de vivienda propia dependiendo de la capacidad de pago del grupo familiar se pueda garantizar el pago del crédito con figuras distintas a la hipoteca.

No obstante, al no tener la garantía hipotecaria asociada al crédito, existirá un aumento en el riesgo de las inversiones. Tal como lo apunta Asobancaria es posible que la inclusión de garantías diferentes a la de la vivienda misma genera un desincentivo en la figura de cesión de créditos contemplada en el artículo 24 de la Ley 546 de 1999, generando en consecuencia que la diversificación de garantías por parte del consumidor, diferentes a la figura de la hipoteca puede encarecer la otorgación de créditos para vivienda.

⁶ Semana económica 679 de 2008.

⁷ Concepto ASOBANCARIA.

⁸ Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIF 2011-, créditos hipotecarios en Colombia.

⁹ Decreto 145 de 2000.

En conclusión la decisión de establecer medidas para regular el sector financiero, particularmente los créditos dirigidos para la adquisición de vivienda, es fundamental para prevenir la prociclicidad del sistema. Adicionalmente es importante destacar que los usuarios financieros cuentan en la actualidad con diversas alternativas para la financiación de vivienda propia, a manera de ejemplo, en este sentido la superintendencia financiera sugiere la figura del Leasing habitacional como una de ellas:

“... El arrendatario tiene el derecho al uso y goce del inmueble a cambio del pago de un canon periódico, durante un plazo convenido fecha en la cual podrá ejercer la opción de compra.

El artículo 4 del Decreto 1787 de 2004 establece las reglas para las operaciones de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar, dentro de las que se destacan las siguientes:

- El locatario deberá habitar el inmueble entregado en leasing destinado a la adquisición de vivienda familiar.
- Los contratos de leasing habitacional deben contemplar una opción de adquisición a favor del locatario;
- Los límites al costo financiero atenderán los mismos principios aplicables a los créditos individuales de vivienda que se establecen en la Ley 546 de 1999;
- El valor de ejercicio de la opción de adquisición no podrá ser superior al 30% del valor comercial del bien, en pesos o en unidades de valor real UVR, al momento de la celebración del contrato de leasing habitacional. Este límite no operará cuando se trate de operaciones de leasing habitacional cuya finalidad sea lograr acuerdos de cartera o de normalización de créditos de vivienda;
- La entidad autorizada podrá exigir al locatario las garantías que a su juicio considere necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Dichas garantías tendrán los mismos efectos de una cláusula penal;

Este mecanismo está dirigido entonces a aquellas familias que desean comprar una vivienda, tienen la capacidad para asumir un canon de arrendamiento y el crédito hipotecario no resulta ser la mejor opción toda vez que no cuentan con la cuota inicial requerida por la Ley 546 de 1999. De esta forma, de acuerdo con Camacol¹⁰, se permite acceder al mercado a más familias, crea instrumentos financieros apetecidos por los inversionistas, atrae mayores recursos financieros e incorpora nuevos agentes al sector:

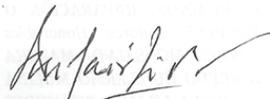
De igual manera, es importante resaltar que, con el ánimo de hacer esta figura aún más atractiva, el Gobierno creó beneficios tributarios para este mecanismo, tanto para el banco o compañía de financiamiento como para los locatarios”.

6. Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa nos permitimos rendir Ponencia Negativa y en consecuencia

solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes proceder al archivo del **Proyecto de ley número 156 de 2014**, por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley 546 de 1999.

De los honorables Congresistas,


John Jairo Cárdenas Morán
Coordinador Ponente


Lucy Contento Sanz
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES – COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2015. En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 156 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda propia. Autores honorables Representantes Efraín Antonio Torres Monsalvo, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Alfredo Guillermo Molina Triana, Juan Felipe Lemos Uribe, Diela Liliana Benavides Solarte, José Bernardo Flórez Asprilla, Luz Adriana Moreno Marmolejo, Jaime Armando Yepes Martínez, Christian José Moreno Villamizar. Suscrita por los honorables Representantes John Jairo Cárdenas Morán, Lucy Contento Sanz, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JAÍR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Secretario

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad

Señor Presidente:

En atención al encargo dado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional a la cual pertenezco, en relación al estudio y presentación de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley nú-**

¹⁰ Cámara Colombiana de la Construcción.

mero 226 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones, actuando con el usual comedimiento procedemos a través del presente documento a rendir el respectivo informe de ponencia para primer debate, honor que aspiramos a desempeñar con acierto y especial complacencia dentro de las siguientes consideraciones:

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La presente iniciativa está circunscrita dentro del escenario normativo del artículo 122 de la Ley 30 de 1992 – ley de Educación Superior – que desarrolla los “derechos pecuniarios que por costos académicos pueden exigir las instituciones de Educación Superior, con ocasión de la prestación del servicio educativo”. Frente a la aplicación de esta norma ha surgido con el paso de los años una situación problemática que se ha hecho evidente a través de violaciones del derecho a la educación por pretensiones como las de negar la entrega del título profesional a falta de cancelación de derechos pecuniarios como el de grado conforme lo estipula el artículo aludido.

El tema del derecho de grado en las Instituciones de Educación Superior (IES), se ha convertido en un tema objeto de significativos debates entre estamentos universitarios y de decisiones jurídicas en la Corte Constitucional porque, como se dijo en la exposición de motivos, el concepto “razones académicas” que trae su contenido normativo, no precisa con claridad el máximo valor que se debería cobrar, dando como consecuencia que en la “mayoría de situaciones, este cobro, se convierte en una exigencia exorbitante” no obstante ser el derecho de grado un derecho de los estudiantes, el cual adquieren una vez superado una serie de requisitos académicos.

En orden a este contexto surge la presente iniciativa que busca superar este entretejido problemático bajo el sólido argumento de que el título que acredita ser profesional, lo ha dicho la Procuraduría General de la Nación, “*es un derecho de los estudiantes que hayan cumplido satisfactoriamente con los deberes de un programa de educación superior*”, el cual no se compra si no se adquiere por mérito y por ello la entidad educativa debe dar constancia de la satisfactoria culminación de un proceso¹.

Frente a estos considerandos, en la exposición de motivos se plantea el siguiente problema, el cual resalta la necesidad de legislar:

Analizados los presupuestos jurídicos anteriores, se encuentra que las universidades alteran la finalidad de los derechos de grado y se desbordan en su cuantificación cuando estos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, de manera que el legislador, ante la ausencia de parámetros materiales para tazarlos debe establecerlos, partiendo del criterio de que son constitucionales².

¹ Procuraduría General de la Nación, concepto Sentencia C-654 de 2007.

² Exposición de motivos Proyecto de ley número 226 de 2015 Cámara. *Gaceta* N°.

II. ¿POR QUÉ SE JUSTIFICA EL PROYECTO DE LEY?

2.1 DEL DERECHO DE GRADO, DERECHOS COMPLEMENTARIOS Y DERECHOS PECUNIARIOS

En el estudio realizado para estructurar esta iniciativa se recurrió a la siguiente premisa: “**el derecho de grado** tiene una naturaleza jurídica que lo diferencia sustancialmente de los derechos pecuniarios propiamente dichos”.

En efecto, **el derecho de grado** es un derecho de los denominados “derechos complementarios”, inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, no es un derecho ajeno e independiente sino que se desprende del hecho mismo del cumplimiento de los ciclos correspondientes requeridos en cada uno de los programas académicos que ofrecen las IES, por tanto es un derecho a ese cumplimiento, por lo tanto el egresado, obtiene el derecho a graduarse sin exigencias adicionales sobre todo de tipo pecuniario.

Los derechos pecuniarios propiamente dichos tales como el proceso de inscripción y las demás actividades propias del quehacer académico como realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; realización de cursos especiales y de educación permanente; expedición de certificados y constancias; los costos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y la matrícula están “por fuera del contexto de evidencias académicas inherentes a la prestación del servicio y responden al derecho de la institución educativa privada de lograr una remuneración económica legítima con ocasión al servicio que presta”³. Argumento este que se confirma en planteamientos realizados por la Corte Constitucional:

Sin duda alguna, los derechos pecuniarios tienen su fuente en una “dimensión civil o contractual”⁴, la cual se materializa con la matrícula y todos ellos deberán justificarse directamente en la prestación del servicio. La relación costo del servicio prestado y el beneficio obtenido por el estudiante, se agota con el desarrollo y aprobación de los semestres académicos requeridos para la obtención del título ya sea técnico, tecnológico, profesional o de especialización y finalmente el grado con diploma resulta ser la evidencia de idoneidad de ese beneficio. (Subrayado fuera de texto).

2.2 DESPROPORCIÓN DE LOS COBROS POR DERECHO DE GRADO

Confirmada la premisa que se propuso y que se acaba de explicitar, se recurrió a evidencias como las que se identificaron en el estudio realizado por el Instituto de liderazgo de Desarrollo Humano y Organizacional “Liderazgo”, órgano de consultoría internacional. En dicho estudio se realizó un análisis de los cobros que diversas universidades efectuaron por concepto de “derechos de grado”, identificando una

³ *Ibidem*.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-933 de 2005 (septiembre 7), M. P. Rodrigo Escobar Gil. Citado en proyecto de ley 226 de 2015.

realidad que, a su juicio, es inexplicable, dado que encontraron valores extremadamente diferentes⁵.

Valor de los derechos de grado de algunas universidades

Universidad	Costo en pregrado	Costo en posgrado
Pontificia Universidad Javeriana	358.000 (1)	358.000
Universidad Nacional de Colombia	120.200 (2)	343.400
Universidad del Rosario	493.000 (3)	493.000
Universidad Jorge Tadeo Lozano	547.000	386.000
Universidad de La Sabana	530.000	350.000
Universidad Militar Nueva Granada	345.000	345.000
Politécnico Gran Colombiano	317.000	317.000
Universidad Externado de Colombia	515.900	515.900
Universidad Pedagógica Nacional	48.800	78.100
Fundación Universidad Autónoma de Colombia	248.000	248.000
Universidad de Los Andes	395.000	395.000

Fuente: Sondeo realizado por Mercado de Dinero.

(1) En pregrado como en posgrado los derechos tienen un valor de 467.000 ya que el diploma va con traducción al inglés y latín.

(2) Estos costos son dados por circular y para cada ceremonia se emite una nueva circular.

(3) Si el estudiante quiere un grado privado el costo es de \$646.000.

El estudio confirma de manera acertada que en Colombia no existe una regulación que controle el cobro de este rubro académico que resulta oneroso e injustificable para quienes están obligados a pagarlos. Injustificados porque este pago debe corresponder solo a la “producción física del diploma que exige la ley a cada graduado”⁶.

Asunto diferente es que el costo por la expedición de un “diploma con algunas características estéticas y de seguridad lo asuma el estudiante, sin que esta obligación llegue a constituir un gasto “innecesariamente oneroso”⁷.

A lo anterior se suma que tanto los estudiantes como los padres de familia no tienen conocimiento sobre qué es lo que cobran las universidades en los conocidos “derechos de grado”; de lo que sí están seguros y conscientes es que si no los cancelan, sus hijos no podrán obtener el tan anhelado diploma que los acredite como profesionales en cualquier área. Con relación a los costos de realización de ceremonia de grado ya sean públicas o privadas solemnes o no, estos deben guardar justas proporciones entre su costo y el número de estudiantes a graduar ya que en palabras del Ministerio Público, la ceremonia, “*tampoco, en principio, debería constituir una carga onerosa para la institución ni para los graduandos*” ...y el título profesional “*no puede estar condicionado a la participación física o económica de los estudiantes en estas celebraciones, como corresponde a*

un Estado liberal y a la prestación de un servicio público”⁸.

“El decir, de las instituciones de educación superior es que se debe asumir el costo de elaboración del diploma, que tiene características de seguridad especiales y los gastos de la ceremonia (toga, birrete, auditorio y hasta copa de champaña en algunos claustros). Lo que nunca advierten es que la mayoría de esos elementos hacen parte de los activos de las universidades, por lo que en últimas, terminan es alquilándoselos cada año a los nuevos graduandos. En realidad es el prestigio o representación del “alma máter” lo que se cobra.

Los “derechos de grado” son algo común en la educación superior y no es un tema que se debata. De hecho, para el estudiante le es indiferente; para el padre de familia quien debe sacar de su bolsillo el dinero para pagar, un gasto elevado de dudoso cobro; para el Ministerio de Educación, un tema del que no le interesa hablar; pero para los centros de educación, es un “dinero extra” que ayuda a engordar sus millonarios ingresos”.

Frente a esta realidad es, prioridad del Congreso de la República intervenir para fijar criterios claros y ponderados que no hagan oneroso y exorbitantes el cobro de los mismos.

Otra sustancial evidencia que vigoriza esta iniciativa en el entendido de que la intervención prioritaria del Congreso debe surtir para evitar se sigan adoptando decisiones por parte de la IES que sugiera cualquier exagerado requerimiento de tipo pecuniario, lo establece la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“... la educación “aun la privada” debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o elitista que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos solo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legalmente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría”⁹. (Resaltado es del suscrito)¹⁰.

No es menos contundente el argumento utilizado por la misma Corte cuando insiste en deferir la defensa del bien común y el efectivo cumplimiento de la función social que corresponde a la educación a los poderes públicos del Estado y más que las otras ramas es al Congreso en representación de la mayoría el que está obligado a establecer criterios materiales que “ubiquen el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y el interés general” de manera que no se afecte el ingreso de un gran número de familias con incrementos que en últimas solo benefician a las IES.

⁵ Exposición de Motivos, proyecto de ley 226 de 2015.

⁶ Instituto de Liderazgo de Desarrollo Humano y organizacional “Liderazgo” - Observatorio de la Universidad Colombiana, informe: cuestionan montos que las IES cobran por derecho a grado. Citado en Proyecto de ley número 226 de 2015 Cámara.

⁷ Concepto Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2007.

⁸ Concepto Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2007.

⁹ Corte Constitucional en la Sentencia C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ [8] Corte Constitucional, C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

En estos términos la Corte sostiene un argumento que resulta plausible a nuestra iniciativa:

“...de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución”. De allí que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, con objetivos tan específicos como los que señala el artículo 334 de la Constitución”.

III. CRITERIOS MATERIALES PARA DEFINIR EL CONTENIDO DEL COBRO DEL DERECHO DE GRADO

Uno de los problemas que se evidencian en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 es la indeterminación de sus conceptos, por lo que la vista fiscal de la sentencia aludida recomienda que ante la vaguedad de las disposiciones legales, “precise el significado de estos derechos, de tal manera que, respetando la autonomía universitaria, queden a salvo los derechos de los estudiantes”¹¹. La Corte, “solo consideró imperioso indicar que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben: i) Corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación, ii) Deben justificarse; iii) Ser razonables y iv) Estar previamente aprobados.

Como se dejó establecido en la exposición de motivos nota, estos no son propiamente criterios objetivos que eviten un posible abuso por parte de la IES.

De manera que tanto el artículo 122 como las indicaciones de la Corte Constitucional siguen en la órbita de los conceptos jurídicos indeterminados, que son “en sí mismo conceptos huecos que hay que llenar: no basta con decir que hay “razones académicas”, hay que concretar en qué consiste. En palabras de la ilustre profesora Esperanza Serrano: “Los conceptos jurídicos indeterminados han de ser llenados de contenido en cada caso concreto (necesidad, urgencia, oportunidad, conveniencia, utilidad pública, interés público, autonomía...). El concepto jurídico indeterminado tiene que ser llenado de contenido mediante la aplicación a las circunstancias específicas del caso de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico, mediante una explicación y aplicación al caso concreto: no se puede decir que hay urgencia sin explicar en qué consiste esa urgencia y si se alude a la necesidad es preciso también explicar lo que se entiende por ella”¹².

Es incuestionable que el problema está en la falta de precisión de los conceptos utilizados en la disposición aludida. Esa falta de criterios materiales, referentes precisos, definidos y plenamente reconocidos es lo que da para sostener la “vaguedad semántica intencional” que hay que corregir en la disposición objeto de esta iniciativa.

Por consiguiente y, es de buen recibo que el Congreso de la República como máximo órgano de las decisiones políticas mayoritarias corrija esa vaguedad semántica intencional que aparece en los contenidos normativos de la leyes aprobadas y que normalmente propician la negación o el retardo en reconocimiento de un derecho fundamental. La Corte Constitucional ha sido vertical en su posición, con relación a la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en las leyes, así lo ha expresado:

“Una Constitución Política es un sistema de reglas y principios y no un conjunto de conceptos y palabras, en donde si bien el uso de conceptos jurídicos indeterminados no está prescrito no es aceptado constitucionalmente, habiendo sido señalado por la jurisprudencia algunos casos en los que el legislador debe abstenerse de emplear palabras y conceptos que por su grado de indeterminación pueden comprometer el ejercicio o el goce de derechos constitucionales. “no obstante reconocer la amplia facultad de configuración del legislador”. (Subrayado es del suscrito)¹³.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

La presente iniciativa consta de dos artículos: el primero modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992 concretamente adicionando las siguientes expresiones, costos académicos y “ocasión de la prestación del servicio educativo”. En el mismo sentido adiciona tres párrafos que buscan establecer parámetros para el cobro del derecho a grado y fijar criterios materiales por parte del viceministerio.

El artículo 2° corresponde al de vigencia.

Parágrafo 1°. El Derecho de Grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, su valor no podrá superar el costo real de la impresión del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia, este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, así dará a conocer mediante circular.

Parágrafo 2°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse.

Parágrafo 3°. El Viceministerio de Educación Superior, fijará unos criterios materiales para concretar los denominados derechos complementarios, cuyos valores no deberán exceder del 25% del valor de la matrícula.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Comoquiera que las universidades pueden alterar la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, no hay lugar a reclamar por-

¹¹ Concepto de la Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2012.

¹² Serrano Ferrer María esperanza, disponible en internet: www.administracionpublica.com/motivacion-de-conceptos-juridicos-.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

que el diseño jurídico no habilita y por aquello de la autonomía, como tampoco fue motivo para declarar en su momento la inconstitucionalidad del artículo y, como quiera que “se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma” y de falta de control inspección y vigilancia por parte del Viceministerio de Educación Superior, resulta prioritario modificar al artículo 122 de la Ley 30 1992 para no seguir dejando en manos de la IES la libre determinación de los derechos de grado y derechos complementarios so pretexto de la autonomía y del régimen de libertad controlada.

PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir informe de Ponencia y comedidamente solicitar dar primer debate al **Proyecto de ley número 226 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por costos académicos pueden exigir las instituciones de Educación Superior, con ocasión de la prestación del servicio educativo, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

Parágrafo 1°. El Derecho de Grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, su valor no podrá superar el costo real de la impresión del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia, este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, así dará a conocer mediante circular.

Parágrafo 2°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. Estos valores deberán informarse al Viceministerio de Educación Superior para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 3°. El Viceministerio de Educación Superior, fijará unos criterios materiales para concretar los denominados derechos complementarios, cuyos valores no deberán exceder del 25% del valor de la matrícula.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

CÁMARA DE REPRESENTANTES – COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2015.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 226 de 2015**, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-291/ del 7 de mayo de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario,

Jair José Ebratt Díaz.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 187 DE 2014 CÁMARA, 78 DE 2014 SENADO

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

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de 2015

Doctor

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de Ponencia para segundo debate en la ple-

naria de la Honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de Ley Estatutaria número 187 de 2014 Cámara, 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia**, en los siguientes términos:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite.
- II. Objetivo del Proyecto de ley
- III. Contenido del Proyecto de ley
- IV. Justificación de la iniciativa
- V. Pertinencia de la iniciativa
- VI. Proposición
- VII. Texto Propuesto para Primer Debate

I. TRÁMITE EN EL SENADO

El Proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por Óscar Mauricio Lizcano y la Bancada del Partido Social de Unidad Nacional, el pasado 1° de septiembre de 2014, publicado en la *Gaceta del Congreso número 446 de 2014, repartido a la Comisión Primera Constitucional, donde se designó como ponente al Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre el 4 de septiembre de 2014, quien presentó ponencia favorable el 16 de septiembre de la misma anualidad, publicada en la Gaceta del Congreso número 496 de 2014.*

La iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Comisión Primera de Senado, por los senadores presentes, el 7 de octubre de 2014, designando nuevamente al Senador Roy Leonardo Barreras como ponente para segundo debate en plenaria del Senado de la República.

El Senador ponente presentó ponencia favorable para segundo debate, publicada en la *Gaceta del Congreso número 703 de 2014, en consecuencia, la iniciativa fue aprobada por la H. Plenaria del Senado el 25 de noviembre de 2014 sin modificaciones, cuyo texto final fue publicado en la Gaceta del Congreso número 797 de 2014.*

TRÁMITE EN LA CÁMARA

El proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera de la Cámara el 21 de abril de 2015, y fue designado nuevamente al Representante Jaime Buenahora como ponente para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO

La iniciativa legislativa busca que además de los Magistrados titulares de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia existan cuatro salas de descongestión conformadas por tres Magistrados cada una, con funciones únicas de descongestión judicial de los asuntos que cursan en dicha sala, quienes actuarán en forma transitoria, no harán parte de la Sala Plena de la Corte, no tendrán funciones administrativas y sus labores se circunscribirán a tramitar y decidir los recursos extraordinarios de casación que les reparta la Presidencia de dicha sala especializada.

El período de los Magistrados de descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión, sin pasar de ocho años. La elección, los requisitos para acceder, el cargo y la remuneración serán

los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley consta de tres artículos incluyendo las vigencias y derogatorias.

El primer artículo adiciona el párrafo segundo párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996¹ “Estatutaria de la Administración de Justicia”, norma que indica el número de Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, su forma de elección y su periodo funcional.

La adición del párrafo segundo consiste en permitir que además de los veintitrés Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, para la Sala Laboral, se pueda crear magistraturas transitorias con fines de descongestión que no afectaría el equilibrio con las demás Salas respecto de las decisiones administrativas y otras de competencia de la Sala Plena, en tanto las nuevas magistraturas no harán parte de esta.

En el mismo sentido, el segundo artículo, que adiciona un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996², que trata sobre la composición de las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia, menciona el periodo de los Magistrados y crea de manera excepcional cuatro salas de descongestión que serán anexas a la Sala de Casación Laboral y estarán compuestas por tres Magistrados cada una. Adicionalmente, reitera que no harán parte de la Sala Plena, que sus funciones son ajenas a las funciones administrativas y sus funciones serán exclusivamente de descongestión.

El texto, no modifica los requisitos o la forma de elección de los Magistrados, ni el periodo de la magistratura. Estos se mantienen tal como lo indica la Constitución Política en sus artículos 231³, sobre elección de Magistrados; 232⁴, respecto de los requi-

¹ **ARTÍCULO 15. INTEGRACIÓN.** La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y está integrada por veintitrés (23) Magistrados, elegidos por la misma corporación para periodos individuales de ocho años, de listas superiores a cinco (5) candidatos que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

(...)

² **ARTÍCULO 16. SALAS.** La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas Especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.

(...)

³ **“ARTÍCULO 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura”.

⁴ **“ARTÍCULO 232.** Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.

sitos para ser Magistrado; y 233⁵, referente al periodo de las magistraturas.

En efecto, la norma superior determina taxativamente los temas mencionados anteriormente, razón por la cual estos tres aspectos, al guardar correspondencia con la Constitución, no pueden ser modificados por la norma estatutaria; es decir, que los Magistrados de descongestión tendrán el mismo periodo y deberán ser nombrados, de la misma forma en que se realiza la elección para los Magistrados titulares.

Estructura de las Salas de Descongestión

De acuerdo con la estructura actual de la Sala de Casación Laboral, las cuatro Salas de Descongestión propuestas podrían estar conformadas con los siguientes cargos:

Cargos de Despacho:

Magistrados Titulares	12
Magistrados Auxiliares	36
Auxiliares Judiciales grado 1	12
Conductores	12

Cargos de Secretaria

Auxiliar Judicial grado 3	12
Citador grado 5	4
Escribiente Alta Corporación	7
Oficial Mayor Alta Corporación	12
Profesional Especializado	2

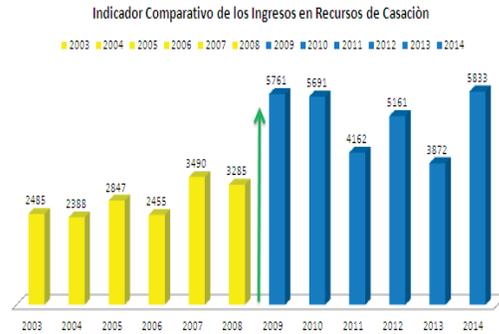
IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Desde los últimos años, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia presenta un aumento exponencial de los procesos que tiene bajo su conocimiento, que a juzgar por recursos disponibles, no podrían ponerse al día en más de 15 años.

Debido a la expedición de la Ley 1285 de 2009 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura implementó algunas medidas de descongestión de los Juzgados y de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, que lograron reducir la congestión en la primera y segunda instancia de competencia de estos Despachos, sin embargo el aumento de productividad en estas instancias ocasionó una estampida de recursos de casación que debe conocer la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que se ha visto a un aumento exponencial de los procesos que debe fallar.

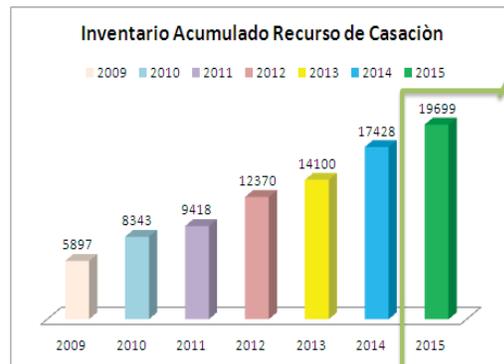
En el siguiente cuadro se observa que la Sala pasó de recibir alrededor de 2.500 procesos en el año 2006

a 5.897 en el año 2009, lo que refleja una adición de más del 200% en 3 años. Comparado con los últimos 5 años el promedio de aumento de expedientes aumenta entre un 100 y 200%, teniendo en cuenta que en el año 2011 ingresaron alrededor de 4.200 casos y en el año 2014, 5.800 expedientes:



Fuente: Sala Laboral CSJ.

Como se observa, los ingresos se han mantenido en un promedio de más de 5.000 desde el año 2009, lo que ocasiona que el inventario acumulado de procesos para fallo tenga un aumento sostenido de 5.897 procesos en 2009 a 8.343 en 2010, hasta llegar a 19.699 en el presente año, como lo evidencia el siguiente cuadro:



Fuente: Sala Laboral CSJ.

En contraste con las cifras anteriores, la productividad de la Sala mantiene una producción anual en promedio de 1000 expedientes por año como se observa en el siguiente cuadro:



Fuente: Sala Laboral CSJ

3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente”.

PARÁGRAFO. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

5. **“ARTÍCULO 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso”.

A lo anterior se suma el incremento de las competencias que en materia constitucional viene teniendo esta Sala donde pasó de recibir 1.300 tutelas para el año 2002 a 1.754 para el año 2013; es decir un aumento de más del 300%.

Referente a la productividad constitucional cada Magistrado proyecta más de 600 sentencias anuales y debe revisar las expedidas por los otros Despachos.

No obstante el aumento de los asuntos de competencia de la Sala Laboral, su estructura se ha mantenido estática, a pesar del aumento exponencial del que ha sido objeto durante los últimos 6 años y a que la congestión no ha sido afrontada con ninguna medida que permita disminuir los efectos adversos que caen sobre la ciudadanía usuaria del sistema judicial.

Esta congestión representa un grave problema para la justicia colombiana en materia tan importante como los derechos a la seguridad social que representa en gran medida la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En efecto la mayoría de procesos que cursan en esta jurisdicción se refieren a reconocimientos en materia pensional donde dada la edad de los accionantes se requiere una prontitud particular de sus peticiones para que puedan tener acceso a sus derechos de una manera efectiva y puedan gozar de sus pensiones en vida.

En el mismo sentido, el represamiento hace nugatorio el plan de descongestión impuesto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que cuando el asunto llega a conocimiento de la Sala en recurso de casación este tarda varios años en ser resuelto. Lo anterior se agrava aún más si tenemos en cuenta que este recurso de casación tiene una cuantía exigua que permite que un alto porcentaje de los procesos que cursaban en apelación en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial sea recurrido en casación ante la Sala.

• Congestión comparada con la Sección Segunda del Consejo de Estado:

Para entender un poco más la dificultad que tiene la Sala Laboral de la CSJ podemos comparar la carga judicial de estos Despachos con la Sección Segunda del Consejo de Estado, que se encarga de los asuntos laborales de lo Contencioso Administrativo, en donde podemos evidenciar que en inventario acumulado la Sala Laboral de la CSJ dobla a la Sección Segunda del Consejo de Estado:



Fuente: Sala Laboral CSJ

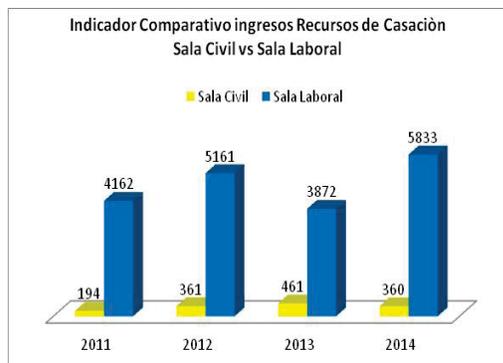
Año	Acumulado Sección Segunda	Inventario Acumulado Sala de Casación
2010	922	8343
2011	2038	9418
2012	3199	12370
2013	6575	14100
2014	10692	17428

• Comparativo con las demás salas de la Corte Suprema de Justicia

En el gráfico siguiente se encuentra explicado el número de procesos que ingresan a la Sala Civil en comparación con el que ingresa a la Sala Laboral donde se puede justificar el aumento exponencial existente en la Sala Laboral:

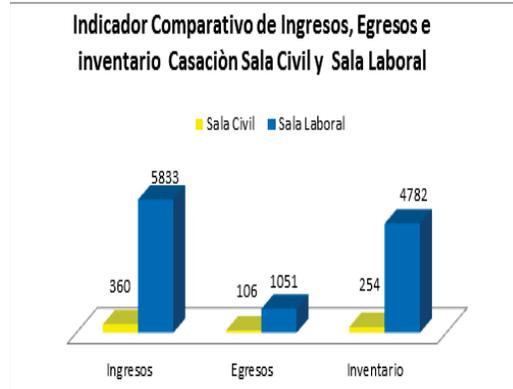
Este indicador muestra los ingresos en los periodos del 2011 a 2014 de los Recursos de Casación comparando las Salas Civil y Laboral.

Analizando el último periodo de 2014, se evidencia un ingreso en la Sala Civil de 360 recursos en contraste con la Sala Laboral de 5.833 de los mismos.



Fuente: Sala Laboral CSJ

Este ingreso desmedido ocasiona otra diferencia que mide la productividad de la Sala Laboral con respecto a la Sala Civil frente a: ingresos, egresos e inventario de Recursos de Casación durante el 2014:



Fuente: Sala Laboral CSJ

Con respecto a las demás Salas de la CSJ, los ingresos de asuntos de esta especialidad evidencian la sobrecarga. En el gráfico podemos observar cómo para los últimos 5 años el ingreso de expedientes de la Sala Laboral son en promedio cinco veces más

que para las demás salas de la CSJ. En el 2014 entraron 360 procesos a la Sala Civil; 974 a la Penal y 5.800 a la Sala Laboral, situación que se mantiene en promedio durante los últimos años.



Fuente: Sala Laboral CSJ

Esta diferenciación en la entrada de expedientes ha ocasionado que la Sala Laboral esté al máximo de su capacidad productiva, como lo demuestra el siguiente gráfico:



Como se puede observar para el año 2014 la Sala Laboral produjo 1.051 sentencias de casación con 7 despachos; es decir 10 veces más expedientes que la Sala Penal conformada por 9 Despachos: o 7 veces más que la Sala Civil, conformada por los mismos 7 Despachos que integran la Sala Laboral, razón por la cual es imposible establecer que la congestión se pueda superar con un aumento de productividad con la estructura actual con que cuenta la sala.

En efecto, en las siguientes gráficas se puede observar que la estructura organizacional de cada Despacho en la Sala Laboral cuenta con menos personal que, por ejemplo, la Sala Civil:

Estructura de la Sala Laboral:



Estructura Sala de Casación Civil



V: PERTINENCIA DE LA INICIATIVA

• Valoración del costo:

Partiendo de la conformación y organización actual de la Sala Laboral, se puede concluir que el costo anual de la implementación de la descongestión proyectada en esta propuesta tiene un costo anual de \$21.774.376.289

En el siguiente cuadro se puede observar el valor de cada uno de los cargos que conformaría las 4 salas de descongestión y su proyección anual:

DESPACHOS	CANTIDAD (4 salas)	VALOR (por empleo)	VALOR TOTAL (4 salas)
Magistrado Titular	12	448.996.279	5.387.955.348
Magistrado Auxiliar	36	348.926.475	12.561.353.084
Auxiliar Judicial grado 1	12	71.824.775	861.897.304
Conductor	12	35.076.721	420.920.651
SUBTOTAL			19.232.126.387

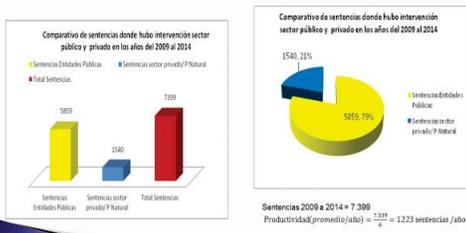
SECRETARIA	CANTIDAD	VALOR (por empleo)	VALOR TOTAL
Auxiliar Judicial grado 3	12	59.347.111	712.165.328
Citador grado 5	4	35.697.821	142.791.284
Escribiente Alta Corporación	7	54.071.162	378.498.134
Oficial Mayor Alta Corporación	12	86.705.340	1.040.464.076
Profesional Especializado	2	134.165.540	268.331.080
SUBTOTAL			2.542.249.902
TOTAL ANUAL			21.774.376.289

• Valoración del beneficio:

El presente proyecto tiene una pertinencia económica particular para el Estado, que indicaría que a largo plazo mantener la congestión en el estado crítico en el que se encuentra sería más oneroso que implementar la medida de descongestión que se propone en el presente proyecto de ley. Lo anterior teniendo en cuenta que los sujetos procesales que intervienen en los procesos de esta especialidad son en su mayoría estatales y su promedio de condena que incluye intereses moratorios, indexaciones, etc. supera el costo establecido para el presente proyecto de ley.

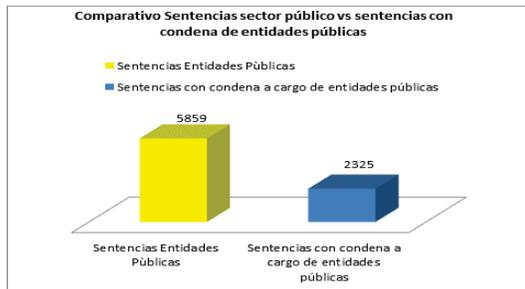
Al respecto, lo primero que se debe tener en cuenta es la relación de sentencias proferidas por esta Sala donde el Estado colombiano ha tenido participación:

Participación de sujetos procesales

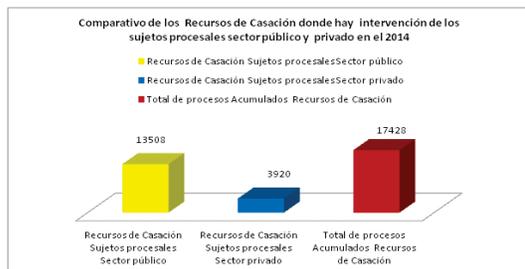


El gráfico que antecede demuestra que en el periodo transcurrido desde 2009 a 2014 existió un total de 7.399 sentencias de las cuales casi 5.859 involucran a instituciones estatales; contra 1.540 que corresponden al sector privado; es decir que 79% de las decisiones son dirigidas a sujetos procesales del sector público, mientras que el 21% restante son del sector privado.

Ahora bien, de las 5.859 sentencias mencionadas, en 2.325 se ha condenado a las entidades públicas; es decir que de un 100% de procesos donde intervienen entidades públicas un 40% sale condenada:



Para el año pasado de un total de 17.428 procesos de casación, 13.508 fueron sujetos procesales estatales; y 3.920 fueron sujetos procesales del sector privado; es decir que el 78% de los sujetos procesales a 2014 son del sector público, mientras que el 22% restante de la muestra corresponde al sector privado:



• Prueba aleatoria de costo:

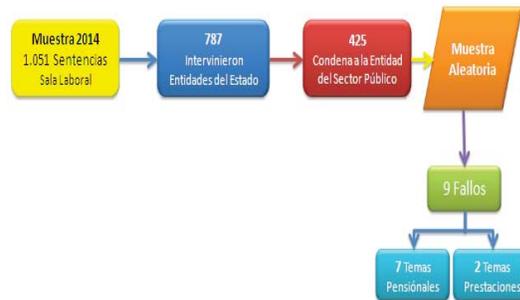
Con lo mencionado anteriormente se puede identificar que el sector público es el principal usuario de la labor judicial laboral en recurso de casación, en consecuencia, la congestión sufrida por la Sala Laboral de la CSJ, afecta directamente al Estado colombiano. Con el promedio de procesos en los que son condenadas las instituciones estatales sumado al monto de intereses e indemnizaciones moratorias

que pagan por proceso se superaría ampliamente el costo que podría llegar a tener la implementación de esta medida.

Al respecto y con fin de encontrar una aproximación monetaria valorativa del costo-beneficio, del proyecto de ley, se realizó un estudio aleatorio⁶ donde se puede evidenciar que el costo de intereses moratorios e indemnizatorios con costas procesales supera en 104 mil millones de pesos el costo de implementar esta medida.

A esta conclusión se llegó luego de que en acuerdo con el ponente y el autor del proyecto, la Sala Laboral proyectara una aproximación del costo de ahorro por descongestión frente a las diferentes condenas que recibe el Estado a causa de la misma congestión.

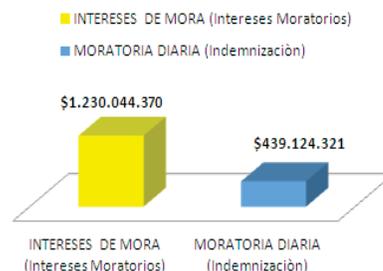
Para ello la Sala tomó el total de las sentencias en las que las entidades del sector público fueron condenados y seleccionó 9 fallos como muestra aleatoria, 7 de ellos referentes a temas pensionales y 2 a temas prestacionales:



Al tiempo, se llevó a cabo una proyección del tiempo que tomaría la evacuación de todos los procesos que están en inventario o pendientes de fallo; esto es 17.428 expedientes, los cuales se dividieron entre el promedio de productividad de la Sala; que equivale a 1.223 procesos al año; para concluir que para evacuar la totalidad del inventario procesal se requieren 14 años.

Con base en el tiempo promediado (14 años), y los 9 fallos de muestra aleatoria se estableció un costo de \$1.230.044.370 de intereses moratorios y \$439.124.321 de indemnización.

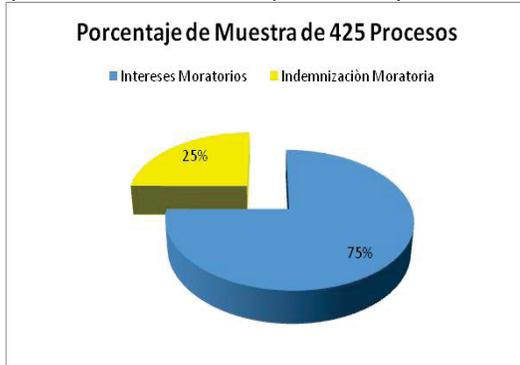
Comparativo Intereses Moratorios vs Monto Indemnización



⁶ Estudio realizado por la Presidencia de la Sala Laboral de la CSJ.

Con el resultado anterior, se aplicó la muestra aleatoria a los 425 procesos donde intervienen las entidades públicas para el año 2014 así:

Intereses Moratorios	319	75%
Indemnización Moratoria	106	25%
Total	425	100%



El resultado de la aplicación de las condenas por concepto de intereses moratorios, propia de los procesos pensionales y las indemnizaciones moratorias propias de los procesos prestacionales fue el siguiente:

Intereses moratorios
 (\$1'239.044.370 *319 procesos.) → \$392.384.154.030
 Indemnización moratoria
 (\$ 439.124.321,00 *106 procesos.) → \$46.547.178.026
Total: → **\$438.931.332.056**

A lo anterior se le suma el costo de las costas o agencias en derecho que equivalen a 6.300.000 así:

Costas y agencias en derecho CSJ → \$37.485.000.000
 (\$6.300.000 * 425 procesos. *14 años)
Total: → **\$476.416.332.05**

En el siguiente cuadro se evidencia una posible aproximación al costo de la totalidad de las eventuales condenas del sector público en la Sala Laboral.



• Costo del ahorro

Teniendo en cuenta la totalidad de las condenas en que de acuerdo con los valores aproximados tendrían las instituciones del Estado en Casación Laboral comparada con el costo que eventualmente tendría la descongestión propuesta con el presente proyecto de ley tendríamos un ahorro de 104 mil millones de pesos, tal como se indica a continuación:

Costos operacionales SD 8 años	\$168mil millones
Condenas + costas a 8 años	\$272mil millones
Ahorro	\$104mil millones
\$476.416.332.056 /14 (años) = \$34.029.738.004 *8 (años) = \$272.237.904.032	

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitó a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 187 de 2014 Cámara, 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.**

Atentamente,

Jaime Buenahora Febres
JAIME BUENAHORA FEBRES
 Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 187 DE 2014 CÁMARA, 78 DE 2014 SENADO

por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, así:

Parágrafo 2°. Además de los veintitrés (23) Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, habrá Magistrados de descongestión para la Sala de Casación Laboral, en forma transitoria, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el único fin de tramitar y decidir los asuntos que sean de su competencia. El Reglamento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinará las condiciones del reparto de los procesos.

El periodo de los Magistrados de descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 16 de esta ley, sin pasar de ocho años, en ningún caso. La elección, los requisitos para acceder al cargo y la remuneración serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para la designación de los Magistrados de descongestión, deberá contar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con la disposición de los recursos acreditada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, así:

Parágrafo transitorio. Excepcionalmente y por el término de ocho (8) años contados a partir de su

instalación, créanse cuatro salas de descongestión, anexas a la Sala de Casación Laboral, compuestas de tres (3) Magistrados de descongestión cada una, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el fin de tramitar y decidir los asuntos de su competencia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JAIME BUENAHORA FEBRES
Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN COMISIÓN
PRIMERA DE LA H. CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
LEY ESTATUTARIA NÚMERO 187 DE 2014
CÁMARA, 78 DE 2014 SENADO**

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

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, así:

Parágrafo 2°. Además de los veintitrés (23) Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, habrá Magistrados de descongestión para la Sala de Casación Laboral, en forma transitoria, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el único fin de tramitar y decidir los asuntos que sean de su competencia. El Reglamento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinará las condiciones del reparto de los procesos.

El periodo de los Magistrados de descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 16 de esta ley, sin pasar de ocho años, en ningún caso. La elección, los requisitos para acceder al cargo y la remuneración serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

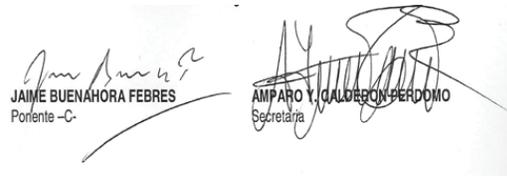
Para la designación de los Magistrados de descongestión, deberá contar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con la disposición de los recursos acreditada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, así:

Parágrafo transitorio. Excepcionalmente y por el término de ocho (8) años contados a partir de su instalación, créanse cuatro salas de descongestión, anexas a la Sala de Casación Laboral, compuestas de tres (3) Magistrados de descongestión cada una, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el fin de tramitar y decidir los asuntos de su competencia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Ley Estatutaria sin modificaciones según consta en el Acta número 42 de abril 21/15. Así mismo fue anunciado el día 14 de abril de 2015 según Acta número 41 de esa misma fecha.



JAIME BUENAHORA FEBRES
Poriente -C-

AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD
SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
177 DE 2014 CÁMARA**

por la cual se modifica la Ley 1496 de 2011.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D. C.

Asunto: Observaciones al **Proyecto de ley número 177 de 2014 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 1496 de 2011.

Cordial saludo,

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone comentarios de índole constitucional al **Proyecto de ley número**

177 de 2014 Cámara, que tiene por objeto modificar la Ley 1496 de 2011 de igualdad salarial con el fin de garantizar un cumplimiento efectivo de las disposiciones de dicha ley y una igualdad real en materia salarial sin discriminación por razón de género o sexo; buscando así, proteger los derechos de la mujer y crear condiciones de acceso laboral adecuadas y justas en un mercado competitivo.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional que encabeza el sector de la inclusión social y reconciliación, así, dentro de las funciones asignadas a este Departamento Administrativo en el Decreto 4155 de 2011¹ se incluye la atención y protección

¹ El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social siendo la Entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de la Inclusión Social y Reconciliación, y tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y

a grupos y población vulnerable. Las mujeres, son consideradas actualmente como sujetos de protección no porque se les considere vulnerables por el hecho de ser mujeres, sino porque socialmente se debe buscar la igualdad y la equidad de género, para que de ninguna manera sean inferiores o se consideren relegadas frente a los hombres. Es por ello que el Gobierno Nacional a través de diferentes entidades entre las que se encuentra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y encabezadas por la Alta Consejería Presidencial para la Mujer, constantemente unen sus esfuerzos buscando garantizar el respeto por los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género.

Conforme a lo anterior, toda vez que el Proyecto de ley bajo estudio es de iniciativa del Ministerio del Trabajo, se incrementan los esfuerzos del Gobierno Nacional por crear condiciones de inclusión social, buscando erradicar la discriminación de género y el maltrato a las mujeres en todos los escenarios, incluyendo el laboral que viene a repercutir en la calidad de vida y estabilidad de las personas.

Así, toda vez que este Departamento Administrativo considera que el **Proyecto de ley número 177 de 2014** Cámara, resulta adecuado y necesario en un escenario de inclusión, protección y participación, a continuación se exponen las consideraciones por las cuales el mismo debe continuar su trámite para convertirse en Ley de la República.

I. MEDIDAS ORIENTADAS A LA NO DISCRIMINACIÓN LABORAL DE LA MUJER

La iniciativa legislativa propone una modificación en los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de forma tal que haya mayor claridad en el texto y mejor aplicabilidad de las disposiciones en cuestión en un escenario de acceso al mercado laboral y las condiciones efectivas de igualdad salarial atendiendo a factores de valoración de la redistribución de conformidad con la actividad a realizar, los medios de formación, las condiciones de trabajo y la igualdad de oportunidades².

proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, **las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas**¹ en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

² **Proyecto de ley número 177 de 2014:** Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:

FACTORES DE VALORACIÓN SALARIAL. Cada empleador establecerá dentro de su Reglamento Interno de Trabajo factores de valoración salarial objetivos que le permitan fijar la asignación salarial y complementos de su planta de trabajadores y trabajadoras. Como por ejemplo, pero no limitándose:

- a) Nivel educativo del trabajador o trabajadora;
- b) Experiencia laboral del trabajador o trabajadora;
- c) Condiciones del trabajo, por ejemplo una mayor exposición a productos químicos nocivos para la salud; una exposición a un ruido continuo; la exposición a enfermedades contagiosas; y las condiciones psicológicas del trabajo, entre otras.

Cabe destacar que las políticas orientadas a la no discriminación en materia laboral, son un complemento a las disposiciones para eliminar el acoso laboral previsto en la Ley 1010 de 2006, puesto que la falta de igualdad salarial frente a la ejecución de las mismas actividades, bajo las mismas condiciones y la misma carga de trabajo, puede considerarse una discriminación en cuanto se traten factores distintivos sin justificación alguna entre un hombre y una mujer.

El proyecto de ley es responsivo además de a las políticas de inclusión social y no discriminación que busca encausar el Gobierno nacional, sino que resulta consecuente con la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*³. Al respecto, el artículo 2° de la Convención establece lo siguiente:

“Artículo 2°. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) **Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;**

b) **Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;**

c) **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;**

d) **Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;**

e) **Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;**

f) **Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;**

g) **Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer**”. (Subraya fuera de texto).

Como se observa, el **Proyecto de ley número 177 de 2014** con la modificación de los mencionados artículos para fortalecer la aplicación de la Ley 1496 de 2011 está encaminado a una aplicabilidad funcional y acciones reales que garanticen la igualdad salarial y condiciones óptimas de acceso al Trabajo.

³ Ratificada por Colombia en 1982.

Si bien, con la expedición de la Ley 1496 de 2011 se buscaba la garantía de los derechos constitucionales de hombres y mujeres en igualdad de condiciones conforme lo dispuesto en los artículos 13⁴, 43⁵ y 53⁶ de la Constitución Política, la modificación que se pretende con la iniciativa legislativa va orientada a la materialización y cumplimiento de la Ley 1496/11, con el fin de que el acceso igualitario al trabajo sea real y efectivo, se tengan en cuenta condiciones específicas de trabajo, ejecución de actividades y se fortalezca el principio de salario igual para trabajo igual. Todas estas acciones encaminadas no solamente a lograr la “Igualdad salarial”, sino la equidad salarial con respecto al género, pues no es admisible que aún pasados más de 30 años desde la ratificación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, en Colombia se sigan presentando situaciones de desigualdad y falta de equidad de género para la contratación de mujeres, y todavía más preocupante, que cuando se contratan mujeres en algunos lugares, a pesar de que realicen la misma actividad, o aun mayor que los hombres su reconocimiento salarial sea inferior.

Al respecto, se debe abordar la discusión del Proyecto de ley más que desde la perspectiva de igual-

⁴ **ARTÍCULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

⁵ **ARTÍCULO 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

⁶ **ARTÍCULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

dad de género en materia salarial; desde la equidad de género en materia salarial. Así, la Ley 1622 de 2013⁷ en el numeral 5 del artículo 5° establece la definición de género de la siguiente manera:

“Es el conjunto de características, roles, actitudes, valores y símbolos construidos socialmente que reconoce la diversidad y diferencias entre hombres y mujeres en pleno goce o ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, en condiciones de igualdad en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2012 declaró esta definición adecuada con el Principio de igualdad y consecuentemente resaltó que la equidad de género debe estar orientada a la formulación de garantías de igualdad material en nuestro ordenamiento, esto es, la necesidad de implementar acciones afirmativas en busca de eliminar cualquier forma de desigualdad⁸.

En el mismo sentido, ha entendido la Corte Constitucional, “que la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina. En este sentido se *“autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales”*⁹.

En relación con la equidad de género, esta tiene su fundamento constitucional en el artículo 43 de la CN¹⁰. De conformidad con lo establecido por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *“el concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres -desde sus diferencias- tanto a la igualdad de derechos, como al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo*

⁷ Ley Estatutaria “por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”. Revisada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-862/2012.

⁸ “Sentencia C-490 de 2011, sobre garantía de representación política a las mujeres”.

⁹ Reitera las Sentencias C-410 de 1994 y C-82 de 1999.

¹⁰ Sentencia C-383 de 2012 (4.1). Se declaró exequible la expresión “*El esposo o compañero permanente*”, contenida en el párrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1468 de 2011, en el entendido de que estas expresiones se refieren a los padres en condiciones de igualdad, independientemente de su vínculo legal o jurídico con la madre. También se declaró exequible la expresión “*del cónyuge o de la compañera*”, contenida en el párrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1468 de 2011, en el entendido de que la licencia de paternidad opera por los hijos en condiciones de igualdad, independientemente de su filiación.

de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades”¹¹.

Como se observa, es prioritario que las disposiciones encaminadas a eliminar las desigualdades en materia laboral, específicamente en el aspecto salarial se desarrollen en el marco de la equidad de género puesto que no puede hablarse de igualdad sin acciones reales que garanticen la equidad. Para lograr la equidad de género, a veces es necesaria la introducción de medidas específicas para compensar las desventajas históricas y sociales de las mujeres¹². Deben crearse condiciones para que las diferencias entre hombres y mujeres no limiten el acceso a las mismas oportunidades de desarrollo personal, económico, político,¹³ y claro está, laboral.

II. COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Una vez expuestas las consideraciones en favor del Proyecto de ley, con el ánimo de que el texto del mismo sea lo más garantista en la materialización de la igualdad, la equidad de género en materia salarial y no se constituyan situaciones de discriminación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presenta las siguientes recomendación en relación con los artículos 3° y 4° del Proyecto de ley.

a) El artículo 3° de la iniciativa legislativa establece lo siguiente:

Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:

FACTORES DE VALORACIÓN SALARIAL. Cada empleador establecerá dentro de su Reglamento Interno de Trabajo factores de valoración salarial objetivos que le permitan fijar la asignación salarial y complementos de su planta de trabajadores y trabajadoras. Como por ejemplo, pero no limitándose a:

- a) Nivel educativo del trabajador o trabajadora;*
- b) Experiencia laboral del trabajador o trabajadora.*
- c) Condiciones del trabajo, por ejemplo una mayor exposición a productos químicos nocivos para la salud; una exposición a un ruido continuo; la exposición a enfermedades contagiosas; y las condiciones psicológicas del trabajo, entre otras.*

Si bien este Departamento Administrativo concuerda con las razones expuestas por el Ministerio del Trabajo en la Exposición de Motivos del Proyecto de ley para la modificación de los factores de valoración salarial de la Ley 1496 de 2011, por no considerarlos como criterios objetivos para asignar la remuneración¹⁴; adicionalmente se considera que

en el literal c) de condiciones de trabajo debe hacerse un análisis real y objetivo de las actividades que desempeña cada trabajador de forma tal que se garantice el principio de “a trabajo igual, salario igual”. Lo anterior toda vez que aun cuando algunas condiciones laborales pueden conllevar riesgos mayores, de la lectura del texto se intuye que cuando se encuentre alguna de esas circunstancias da lugar a una mayor asignación salarial, sin que se tenga en cuenta si se trata de hombres o mujeres.

En lo atinente a las condiciones de trabajo, deberá hacerse una referencia como lo incluye actualmente

se refería con el término naturaleza, pues esta se puede referir al tipo de cargo a desempeñar a las condiciones de trabajo. (Literal d) o a las responsabilidades del trabajo; b) *Acceso a los medios de formación.*

Este factor no guarda ninguna relación con la asignación salarial, toda vez que es imposible para el empleador identificar, conocer y más aún ponderar o evaluar el tipo de acceso a los medios de formación. Criterios como la formación académica o profesional acreditada por un diploma; la experiencia remunerada en el mercado de trabajo; la formación no institucionalizada; o la experiencia en voluntariados, podrían fungir como criterios de valoración salarial. Sin embargo, el legislador al incluir el verbo acceso obliga a que el empleador evalúe el acceso del trabajador a los medios de formación, lo que a todas luces sale de la órbita del patrono y le impone unas cargas exageradas, que tampoco aseguran que la asignación salarial sea objetiva y libre de sesgos por género;

c) *Condiciones en la admisión en el empleo.*

Al igual que la anterior, este factor no tiene un sentido objetivo y no puede convertirse en un factor para asignar el salario en una organización. El legislador no fue claro al incluir el término condición, pues no se entiende si está relacionado con el proceso de reclutamiento y selección, o con el procedimiento en el que se acepta o rechaza un empleo con otra circunstancia;

d) *Condiciones del trabajo.*

Este es el único factor objetivo de valoración salarial y ahí se encuentran las condiciones de trabajo de los empleos, así se estaría hablando de asignaciones diferenciadas con respecto a por ejemplo, una mayor exposición a productos químicos nocivos para la salud; una exposición a un ruido continuo y los rayos potencialmente nocivos, la exposición a enfermedades contagiosas y, de igual manera, las condiciones psicológicas del trabajo, entre otras;

e) *La igualdad de oportunidades y de trato materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación.*

Este es un principio constitucional ampliamente desarrollado por la jurisprudencia²[9], la Ley 1496 de 2011 y por el Convenio 100 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer pero no es un factor objetivo de valoración salarial;

f) *Otros complementos Salariales.*

De nuevo, este actor es tan general que no contiene una obligación cierta para el empleador, y no es un factor de valoración salarial en sí mismo considerado. Sin embargo, los empleadores sí deberían incluir los complementos salariales en la asignación salarial, pues es en este punto donde ocurren muchas de las discriminaciones salariales, pues de conformidad con el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, tal como fuera modificado por la Ley 50 de 1990, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio (...) como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, horas extras (...), dicho criterio fue confirmado mediante Sentencia C-892 de 2009 de la Corte Constitucional.

¹¹ ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. 2012. Consultado el 12-XI-2013 en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf> Citando al Plan Nacional de Desarrollo.

¹² ¿Equidad o igualdad de Género? Op.cit.

¹³ ¿Equidad o igualdad de Género? Op.cit.

¹⁴ a) *La naturaleza de la actividad a realizar.*

Si bien la naturaleza de la actividad a realizar podría funcionar como un factor objetivo de valoración, el legislador no fue lo suficientemente explícito en aclarar a qué

la Ley 1496 de 2011 a la naturaleza o clase de trabajo o actividad a realizar. Esto con el objetivo de que haya un desarrollo eficaz de la igualdad y la equidad, para que aun cuando hombres y mujeres tengan una misma asignación salarial se garantice que sus funciones o actividades sean las mismas y no haya una mayor carga de trabajo para uno u otro, pues se empezaría a crear el desequilibrio en favor de cualquiera de los géneros y no es el objetivo de la ley.

En atención a lo dispuesto en el artículo 11, literal e)¹⁵ de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* se prevén condiciones de igualdad de remuneración en relación con la calidad del trabajo y la evaluación o seguimiento de las actividades, de forma tal que aun cuando determinado cargo tenga una estimada asignación salarial, en la medida en que hayan factores diferenciales pueden dar lugar a la reducción de los valores inicialmente asignados. Esto también se encuentra previsto por el artículo 143 del Código sustantivo del Trabajo, a saber:

1. *A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.*

2. *No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.*

3. *Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.*

Por ello, aun cuando la verificación de que efectivamente no haya un desequilibrio en las cargas laborales corresponderá realizarla a las empresas de los sectores público y privado, si es pertinente que por lo menos en el ámbito de la ley se exprese dicha obligación como garantía a un desarrollo laboral igualitario.

b) Siguiendo con la exposición, el artículo 4° del proyecto de ley establece lo siguiente:

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:

REGISTRO. *Con el fin de garantizar la igualdad salarial o de remuneración, las empresas del sector privado que tengan una planta de trabajadores y trabajadoras de más de 200 personas y todas las empresas del sector público, tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y remuneración, discriminando la clase o tipo y la forma contractual.*

Dicho Registro tendrá que estructurarse según los factores de valoración que se designen en el Reglamento Interno de Trabajo.

¹⁵ **Artículo 11:** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a **igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo** (Subraya fuera de texto).

Parágrafo. *En el caso de las empresas del sector privado este registro será confidencial y sólo podrá ser consultado a petición del Ministerio del Trabajo o por autoridad judicial. La empresa tendrá cinco (5) días hábiles para la entrega de dicho Registro al Ministerio del Trabajo y el tiempo que lo requiera la autoridad judicial.*

Si bien es comprensible que en aras de garantizar la estabilidad y no imponer cargas excesivas a las micro, pequeñas y medianas empresas del sector privado no se les exija el registro de perfiles con asignación salarial; es pertinente que se determine por parte del Ministerio de Trabajo la forma en que se evaluará y se hará el seguimiento respectivo a estas empresas del cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1496 en materia de igualdad y equidad salarial, toda vez que de lo contrario estas empresas podrían de alguna manera infringir las disposiciones contenidas en la ley y consecuentemente perpetuar las formas de discriminación laboral y salarial.

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

Además de las anteriores recomendaciones, es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de ley número 177 de 2014 Cámara, deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334¹⁶,

¹⁶ Constitución Política. Artículo 334. Artículo modificado por el artículo 1°, del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la

si bien lo previsto en la iniciativa busca generar ambientes laborales igualitarios y garantistas, lo anterior debe ser viabilizado y avalado por el Ministerio de Hacienda, toda vez que en lo que corresponde al sector público, la equiparación salarial cuando a ello hubiere lugar y la disponibilidad de recursos debe tenerse en cuenta para el desarrollo de lo dispuesto por el Proyecto de ley.

Por lo tanto, corresponderá al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría dentro del Marco Fiscal de mediano plazo la implementación la Iniciativa Legislativa número 177 de 2014 Cámara, en el Presupuesto General de la Nación.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003^[1] donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

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

IV. CONCLUSIÓN

Se considera que el proyecto de ley es acorde con los postulados constitucionales y honra el Bloque de constitucionalidad en aras de atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención en lo que corresponde a condiciones de igualdad salarial. Sin embargo, para que el proyecto de ley pueda continuar su trámite, se debe contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la C.N.

Finalmente, se recomienda tener en cuenta las recomendaciones que se enuncian frente al articulado del proyecto de ley en aras a que se estructuren acciones afirmativas enfocadas a garantizar una equidad de género en materia salarial y el cumplimiento de los postulados de igualdad. Por lo demás, se considera que el texto resulta conveniente y responsivo a las disposiciones ya acertadas, en la Ley 1496 de 2011, por lo que, se estima adecuado y debe continuar su trámite.

Atentamente,



LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

CONTENIDO

Gaceta número 277 - Lunes 11 de mayo de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 156 de 2014, por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia...	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 226 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.	4
Informe de Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en Comisión Primera al Proyecto de ley estatutaria número 187 de 2014 Cámara, 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.	8
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Departamento para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 177 de 2014 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1496 de 2011.....	15