



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° 302

Bogotá, D. C., viernes, 15 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 235 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992
en lo referente a comisiones de conciliación
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el numeral I de la Sección 5ª, Capítulo Sexto de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

I. Comisiones de Conciliación

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Plenarias de las Cámaras en los términos del artículo 188 de la presente ley.

Parágrafo. La Secretaría de la Comisión de Conciliación la ejercerá el secretario de la Comisión Constitucional Permanente en la cual el proyecto inició su trámite.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

Artículo 187. Composición. Estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso que el número de ponentes sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores.

En todo caso la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

Artículo 188. Informes y plazos. Las Comisiones Accidentales de Conciliación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras.

Dicho informe contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se exprese con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras.

La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores, a dicha notificación se le anexará los textos aprobados por cada una de las Plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos a conciliar.

El informe debe ser publicado en la *Gaceta del Congreso* y en un plazo no inferior a dos días desde la publicación se someterá a consideración de cada Corporación.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

SANDRA ORTIZ

Representante a la Cámara por Boyacá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Justificación

Todo Estado Social de Derecho Democrático se debe caracterizar por el principio de transparencia en las actuaciones de cada una de las entidades que lo conforman y en el caso específico del Congreso de la República no puede ser la excepción, máxime cuando representa la rama del poder público encargada de crear las leyes que regulan las diferentes materias en el país.

Aunque en el trámite legislativo ordinario se garantiza los principios de transparencia y publicidad en cada uno de estos procesos indicando con claridad las actas que se deben llevar tanto en las plenarias como en las Comisiones Constitucionales Permanentes, no existe dicha obligación para una etapa fundamental del trámite legislativo cuando el texto aprobado por las dos Plenarias es diferente, este es el trámite de la conciliación. Aunque en la actualidad la Ley 5ª de 1992 establece la obligación de presentar un informe de conciliación, no establece la obligación de que sea de conocimiento público las posiciones de cada uno de los conciliadores, lo cual claramente va en contra de los principios de publicidad y transparencia que deben caracterizar las actuaciones de todas las instituciones de un Estado Social de Derecho Democrático, como lo es el Estado colombiano.

Lo anterior evidencia la necesidad de reformar la actuación de esta comisión específica que se presenta durante el trámite legislativo, cabe anotar que en el año 2012 se presentaron múltiples iniciativas con objetivos similares al presente proyecto de ley, dichos proyectos fueron acumulados pero hizo falta un debate para llegar a convertirse en ley de la República y se archivó por trámite de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Fundamentos legales

Este proyecto de ley se ajusta a las disposiciones constitucionales, especialmente a lo contenido en los artículos 150 y 151 ya que el artículo 150 establece al Congreso la función de hacer las leyes y específicamente en el numeral 1 establece “1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”, por otro lado frente al reglamento del Congreso el artículo 151 constitucional establece “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

Luego de especificar con claridad la constitucionalidad en la presentación de este proyecto de ley, la materia que regula específicamente es el artículo 161 constitucional que fue modificado por el Acto Legislativo número 1 de 2003 y establece:

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán **comisio-**

nes de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

“Previo publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.

Además de estas disposiciones constitucionales, la Corte Constitucional ha desarrollado múltiple jurisprudencia estableciendo los principios que debe cumplir los proyectos, estos son unidad de materia, consecutividad e identidad relativa o conexidad; sin embargo en la Sentencia C-168 de 2012 se establece un nuevo principio que se debe cumplir el cual es el de transparencia.

Todo lo anterior demuestra la necesidad de reformar el reglamento del Congreso para armonizarlo con las nuevas disposiciones constitucionales y los desarrollos jurisprudenciales en lo referente a las comisiones de conciliación.

Contenido del proyecto

Este proyecto de ley consta de cinco artículos incluida la vigencia, los cuales se desarrollan a continuación:

En el artículo 1º se armoniza el título de la comisión con el texto constitucional tras la reforma que se dio al artículo 161 constitucional con el Acto Legislativo número 1 de 2003.

En el artículo 2º se modifica el artículo 186 del Reglamento del Congreso, haciendo la misma armonización en los textos, además estableciendo que los términos para la conciliación son los establecidos en el artículo 188 del reglamento y se define quién ejerce la Secretaría de la Comisión.

En el artículo 3º se modifica el artículo 187 del Reglamento del Congreso, realizando la armonización de los textos y estableciendo con claridad la conformación de la Comisión de Conciliación.

En el artículo 4º se presenta la mayor reforma propuesta al Reglamento del Congreso, al modificar el artículo 188, en el cual se establecen los plazos y las características que debe tener los informes de conciliación, allí se genera la obligación que en el informe también se presente un acta de la sesión de conciliación, se registre la votación la cual siempre debe ser nominal y pública. Asimismo, establece plazos claros para evitar que se realicen conciliaciones de forma apresurada y sin que los conciliadores conozcan a profundidad los textos a conciliar, también establece un plazo mínimo de dos días desde la publicación del informe en la **Gaceta del Congreso** para que las Plenarias conozcan a profundidad los textos que van a votar.

Cordialmente,



SANDRA ORTIZ

Representante a la Cámara por Boyacá

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de mayo de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Orgánica número 235 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Sandra Ortiz*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2015
CÁMARA

por medio de la cual se adecuan lactarios en las entidades públicas nacionales, territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las entidades públicas del orden nacional y descentralizado, así como las entidades territoriales, adecuarán en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su adecuada conservación durante la jornada laboral.

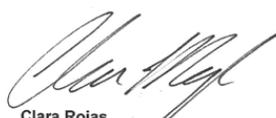
Los lactarios deberán garantizar a la trabajadora un ambiente de privacidad y comodidad, y contener las condiciones físicas y elementos adecuados que garanticen los procedimientos.

Artículo 2°. Las empresas privadas con capitales iguales o superiores a mil millones de pesos adoptarán los lactarios en los mismos términos de los que habla el artículo 1° de esta ley.

Para las empresas con capitales inferiores a mil millones de pesos, se adaptarán lactarios acordes a las condiciones económicas de la empresa, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y la Protección Social promoverá campañas para incentivar la lactancia materna en las trabajadoras de las entidades descritas en el artículo 1° de esta ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



Clara Rojas
Representante a la Cámara
Partido Liberal

Disposiciones generales

Exposición de motivos – Justificación del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto, adecuar en las instalaciones de las entidades nacionales del orden nacional y descentralizado, así como las entidades territoriales, públicas y privadas lactarios que faciliten a las madres lactantes que laboran en estas, la extracción y conservación en forma segura de la leche materna durante el horario laboral,

como estrategia para prolongar el tiempo de amantamiento en el menor y al mismo tiempo, tener efectos positivos en el cierre de brechas de equidad en temas laborales en el país.

Los lactarios, de acuerdo con definiciones de la Unicef, son ambientes donde las madres pueden extraer su leche materna y conservarla adecuadamente para que con posterioridad su hijo/a pueda ser alimentado/a.

“El uso del servicio lactario es particularmente importante porque permite ejercer el derecho y responsabilidad de la lactancia materna dentro del ámbito laboral, en condiciones de calidad y calidez para las usuarias”¹.

Situación laboral de las mujeres en Colombia

Colombia es un país altamente inequitativo en temas de género. A pesar de los avances y políticas públicas que se han ido implementando en la última década en el país, las mujeres continúan teniendo fuertes obstáculos para alcanzar condiciones efectivas de igualdad. Desde el nacimiento hasta la tercera edad deben afrontar condiciones adversas para su desarrollo y el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Colombia es el país con la mayor brecha de género en educación² y a esto se le suma que en temas de empleo y trabajo las mujeres continúan siendo mal pagas y no se les retribuye conforme a las horas laboradas. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo la inequidad salarial de las mujeres respecto a la de los hombres es cercana al 21%.

En cuanto al número de horas de trabajo, las mujeres laboran 18 horas remuneradas a la semana menos que los hombres y trabajan 20 horas no remuneradas a la semana más que ellos. En otras palabras las mujeres trabajan 18.8 horas más que los hombres por semana, teniendo en cuenta el tiempo dedicado a las actividades del hogar, cuidado de los hijos y familiares, el cual, vale mencionar, no tiene remuneración.

Tabla 1. Indicadores de mercado laboral

Cifras de empleo Mujeres		
Indicador/cifra	Número	%
Población en edad de trabajar	38.208.000	79,60
Población Económicamente Activa	24.835.200	51,75
Población ocupada	22.272.000	46,40
Tasa global de participación		
	Hombres	75,30
	Mujeres	53,30
Tasa de ocupación		
	Hombres	69,90
	Mujeres	46,20
Tasa de Desempleo		
	Hombres	7,30
	Mujeres	13%

¹ Ver UNICEF “Promovamos la lactancia materna en nuestras instituciones”. <http://www.unicef.org/peru/spanish/Triptico.pdf>

² Diario *La República*, “Colombia es el país con la mayor brecha de género en educación” *Globoeconomía*. Marzo 5 de 2015 http://www.larepublica.co/colombia-es-el-pa%C3%ADs-con-la-mayor-brecha-de-g%C3%A9nero-en-educaci%C3%B3n-seg%C3%A9n-la-ocde_227586

Cifras de empleo Mujeres		
Indicador/cifra	Número	%
Principales ramas de actividad para mujeres ocupadas		
	Comercio, hoteles y restaurantes	34,50
Tasa de desempleo de mujeres Jóvenes		
26,40		
Afiliados al régimen contributivo - pensiones		
	Hombres	5.968.274
	Mujeres	4.203.477
Cotizantes régimen contributivo - pensiones		
	Hombres	3.282.115
	Mujeres	2.205.126
* Fuente INDICADORES DEL MERCADO LABORAL. Febrero de 2015 (DANE)/ Observatorio del Mercado Laboral, Ministerio del Trabajo/ Banco Mundial/ Investigación Socioeconómicas Cámara de Comercio de Manizales / Diario Económico Portafolio/ Cálculos propios.		

Como se observa en la tabla, las mujeres continúan rezagadas en temas de empleo en el país y Latinoamérica. Por lo tanto, la pregunta es: ¿cuáles son las razones que explican esta brecha? Primero, de acuerdo con estudios de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) las políticas de lucha contra la pobreza no integran la dimensión de género de manera consciente y planificada, por lo tanto, los países no solo no serán capaces de disminuir las brechas de equidad de género existentes, sino que incluso las aumentarán³.

Segundo, teniendo en cuenta las diferentes ocupaciones de la mujer dentro y fuera del hogar, estas prefieren trabajar en el sector informal para armonizar su vida familiar y los ingresos del hogar. Las mujeres muestran una inserción laboral más precaria en las actividades por cuenta propia, como trabajadoras familiares y en el servicio doméstico, ocupaciones más desprotegidas y con menores ingresos. En 2010 al 53.8% de los trabajadores que se encontraban en el sector informal 50.9% eran hombres y el 57.6% mujeres⁴.

En particular para la coyuntura de Colombia, según un estudio de Fedesarrollo publicado en mayo 2014 sobre participación laboral de mujeres desplazadas y en pobreza extrema, en el país, las brechas tienen dos posibles explicaciones:

1. A pesar de tener bachillerato, el cuidado del hogar y de los hijos, y la necesidad de proteger a los adolescentes del reclutamiento de pandillas y de las Bacrim (Bandas Criminales), las lleva a preferir a laborar por cuenta propia, desde la casa o cerca de ella.

2. Además del costo monetario del transporte, la distancia y el tiempo que toma llegar a los centros financieros o de negocios en las ciudades, desincentiva el trabajo formal de las mujeres, ya que aumenta el costo de oportunidad, debido al tiempo que deben pasar fuera del hogar y lejos del cuidado de los hijos⁵.

³ Comparar Somavia, Juan-Organización Mundial del Trabajo “La OIT advierte sobre el aumento de la brecha de equidad entre hombres y mujeres que trabajan en América Latina”, marzo de 2015 http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_302_SP/lang--es/index.htm

⁴ Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” Septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

⁵ Martínez Restrepo, Susana. “Hablemos de informalidad económica y educación”, en Revista *Semana* mayo de 2014 <http://www.semana.com/educacion/articulo/cifras-relacion-entre-genero-trabajo-informal/387050-3>

Tabla 2. Indicadores de Mercado Laboral- Mujeres

Indicadores de mercado laboral		
Indicadores de mercado laboral	Número	%
Población femenina	24.562.767	51,17
Mujer cabeza de familia	13.973.758	29,1
Empleo vulnerable mujeres		51,7
Tasa de empleo informal		
	Hombres	54,20
	Mujeres	48,10
* Fuentes: Banco Mundial - DANE.		

Esta situación recae en la competitividad del país. Desde el concepto de eficiencia, numerosos estudios muestran que la reducción y la eliminación de la discriminación y la segregación de cualquier naturaleza, pero en particular, la de género, contribuye a incrementar los niveles de productividad, competitividad y crecimiento de las economías. Las experiencias de incorporación de las mujeres a la actividad económica muestran que existe una correlación positiva entre el incremento de la actividad productiva de las mujeres y el crecimiento económico⁶.

Así mismo, existen análisis que muestran esta relación entre la actividad empresarial de las mujeres y el crecimiento de un país. A este respecto, cualquier discriminación que restrinja el acceso a la educación, al mercado de trabajo, al crédito o a las posibilidades de ocupación, se convierte en un obstáculo para el crecimiento de la producción y la productividad⁷.

Madre lactante y trabajadora - Colombia

En el año 1919 la Organización Internacional del Trabajo propuso la primera norma universal sobre Protección de la Maternidad al adoptar el Convenio número 3, el cual precisó los principios fundamentales como el derecho a una licencia de maternidad, a prestaciones en dinero, prestaciones médicas, y el derecho a la seguridad del empleo y a la no discriminación.

Esta norma ha sido revisada dos veces, la primera en el año 1952 y la segunda en el año 2000 y dio como resultado el Convenio número 183, el cual mantiene los principios fundamentales de Protección de la Maternidad y extiende la licencia de maternidad a 14 semanas por lo menos. La Recomendación número 191 de 2000 que acompaña este Convenio, llama a los gobiernos a extender la duración de la licencia de maternidad a 18 semanas por lo menos y establecer instalaciones en el lugar de trabajo que permitan la lactancia materna en condiciones de higiene adecuadas⁸.

⁶ Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

⁷ Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

⁸ Comparar Ministerio de salud y la protección social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de Alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

Colombia ha ratificado los Convenios de la OIT. La última norma corresponde a la Ley 1468 de 2011, que modifica entre otros, el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo que extiende la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y concede tiempos adicionales en caso de parto prematuro y múltiple. En cuanto a la lactancia materna, el Artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, establece que “el empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos de treinta minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, durante los primeros seis meses de edad”. Se menciona en este artículo que el empleador debe “establecer una sala de lactancia en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja o un lugar apropiado para guardar al niño”, pero en el año 1974, la Ley 27 al crear los Centros de Atención Integral al Preescolar, incluye las instituciones que prestan servicios de sala-cunas, guarderías y jardines infantiles, y no ratifica la necesidad de establecer la sala de lactancia⁹.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), basándose en la reunión de consenso de expertos realizada en noviembre de 2007 en Washington, D. C. recomienda la lactancia exclusiva hasta los 6 meses que es un cambio de su posición del año 2005 de introducir alimentos complementarios de la leche materna entre los 4 y 6 meses de edad. Además, se motiva a continuar amamantando al niño hasta los 24 meses de edad. Estas recomendaciones han sido reiteradas por Colombia en su Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020¹⁰.

Tabla 3. Datos sobre lactancia materna en Colombia

Datos sobre lactancia materna en Colombia	
Lactantes que recibieron leche materna durante la primera hora de vida	22,40%
Lactantes que recibieron leche materna durante las primeras 24 horas	49%
Niños en edad lactante que a los tres meses no recibían leche materna	38%
Infantes amamantados con leche materna exclusivamente	51%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1.8 meses en Colombia

* Fuente: Encuesta Nacional de Salud 2010 / Ministerio de Salud.

Tabla 4. Porcentaje de niños menores de seis meses alimentados exclusivamente con leche materna

Porcentaje de niños menores de seis meses alimentados exclusivamente con leche materna (2000-2006)	
Promedio Mundial	38%
Colombia	20% - 49%

* UNICEF

De acuerdo con el Ministerio de Salud “la duración de la lactancia materna exclusiva tan solo llega

a 1.8 meses en Colombia, la menor duración se presenta en la Región Caribe con 0.6 meses seguida por la Región Central con 1.7 meses. Por encima de estas cifras, se encuentra la Región Orinoquía y Amazonia con 2.9 meses, seguida por la Región Oriental y por Bogotá con 2.7 y 2.6 respectivamente.

La duración total de la lactancia materna es de 14.9 meses. Por encima de esta cifra se encuentra la Región Orinoquía y Amazonia con 19 meses, seguida de la Región Oriental y Pacífica con 16 y 15 meses respectivamente; la menor duración se encuentra en la Región Caribe y Central con 13 meses cada una.

El inicio de otros alimentos diferentes a la leche materna se realiza de manera precoz a los 2.7 meses los bebés reciben líquidos, a los 5.3 meses alimentos blandos o semisólidos y los sólidos a los 8.0 meses. La ausencia de la lactancia materna y las prácticas inadecuadas de la alimentación complementaria están asociados a los problemas nutricionales en la primera infancia y en la edad adulta. Los estudios nacionales señalan que 13 de cada 100 niños y niñas menores de 5 años, presentan retardo del crecimiento, cifra que llega a 16% en los niños entre 12 y 23 meses¹¹.

Ventajas de la lactancia para el niño y la madre

1. La lactancia materna óptima de los lactantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1,4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo en desarrollo¹².

2. Los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas¹³.

3. La lactancia materna contribuye a una fuerza laboral más productiva, ya que las madres de niños que fueron amamantados tienden a ausentarse menos días del trabajo para cuidar de niños enfermos. Los ambientes amigables de trabajo con la lactancia materna mejorarán tanto la productividad de la madre como la salud y nutrición del niño¹⁴.

4. La lactancia ayuda a reducir el tamaño del útero al tamaño que tenía antes del embarazo, y a perder

⁹ Ver Ministerio de Salud y la Protección Social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de Alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

¹⁰ Comparar Encuesta Nacional de Salud “Lactancia materna y estado nutricional” 2010. <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/PDF-capitulos/Capitulo-11.pdf>

¹¹ Ver Ministerio de Salud y la Protección Social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de Alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

¹² Ver Unicef “Lactancia materna” http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html.

¹³ Ver Unicef “Lactancia materna” http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html.

¹⁴ Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare” <http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

peso debido a las calorías adicionales que el cuerpo necesita para la lactancia. Reduce el riesgo de depresión posparto y de cáncer de mama y ovario, y asimismo a prevenir la osteoporosis posteriormente en la vida. Una madre saludable, sin estrés, que puede trabajar, es una empleada que se ausenta con menor frecuencia y es capaz de contribuir más productivamente a su lugar de trabajo¹⁵.

5. Los adultos que recibieron lactancia materna en la infancia suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, e igualmente menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes de tipo 2¹⁶.

6. La lactancia materna, además de ser el método de alimentación infantil más segura y saludable, también es el menos costoso. La leche materna siempre está lista, no requiere preparación ni necesita combustible, no demanda tiempo adicional para la preparación y esterilización de biberones y ahorra agua¹⁷.

Relación Costo/ beneficio de las salas amigas lactante

La leche materna es el alimento menos costoso que existe. En este sentido, permite a las familias de más bajos ingresos tener una opción nutricional para los menores de 3 años de las mejores calidades y así mismo, y como se ha mencionado anteriormente, debido a sus ventajas en temas de salud se evita costos médicos extras.

En el caso de una investigación realizada en Belice y citada por la Organización Panamericana de la Salud, se señala que “basándose en los datos obtenidos a nivel nacional sobre alimentación infantil y el número de nacimientos por año, los costos directos familiares que implica comprar sucedáneos de la leche materna fueron calculados en \$716.400 para lactantes no amamantados y \$489.000 para lactantes amamantados en forma parcial”¹⁸.

Igualmente, las estimaciones para los costos del reemplazo de la leche materna en varios países del mundo, oscilaron entre \$1,8 millones en Singapur (basadas en una disminución de la prevalencia de la lactancia materna en un período de 9 años) y \$16 millones en las Filipinas (basadas en una disminución de la prevalencia de la lactancia materna en un período de 10 años). Otros autores han calculado el costo

de los sucedáneos de la leche materna si se eliminara la leche materna por completo; por ejemplo, en Indonesia el cálculo anual sería de \$500 millones¹⁹.

Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estiman que si el 90% de las familias estadounidenses practicaran la lactancia materna exclusiva por 6 meses, se podría prevenir alrededor de 1.000 muertes infantiles al año. Además, Estados Unidos ahorraría \$13 mil millones al año puesto que los costos de atención médica son más bajos para los niños que han sido plenamente amamantados que para aquellos que nunca lo fueron²⁰.

Por otro lado, para las empresas privadas y entidades públicas, tener salas lactantes permite tener mujeres que pedirán menos permisos para faltar al trabajo o llevar a sus hijos e hijas al médico, lo cual constituye un beneficio para el empleador y la empleada.

Experiencias nacionales e institucionales Perú

Decreto Supremo que desarrolla la Ley 29896 – Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.

México

La Cámara de Diputados aprobó instar lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado y a las autoridades sanitarias a crear, al menos, un banco de leche humana en cada entidad federativa.

Ecuador

En 2011 el país implementó los bancos de leche humana y lactarios en entidades privadas y públicas, teniendo en cuenta las necesidades nutricionales de los menores de edad de 0 a 3 años.

Estados Unidos

Durante el 2014 y mediante las medidas de salud y protección tomadas por el Gobierno de Barack Obama se ordenó a todos los empleadores que dispusieran de lugares aptos para que las madres pudieran extraer y guardar su leche. Así mismo, se ordenó que se les diera tiempo a las mujeres para realizar las actividades de lactancia.

Conceptos favorables al proyecto de ley

Mediante el Oficio número OFI 15-00036513/JMSC 110400 la Consejería para la Equidad de la Mujer afirmó que la implementación de lactarios en empresas públicas y privadas “*Es una oportunidad para que los niños y niñas no interrumpen este proceso vital que contribuye a su buen crecimiento y tiene impactos deseables en la vida y garantía de derechos de las mujeres y sus hijos.*”

¹⁵ Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare” BID <http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

¹⁶ Comparar Organización Mundial de la Salud. “Alimentación del lactante y del niño pequeño” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>

¹⁷ Comparar Ministerio de Salud y la Protección Social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de Alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud “Cuantificación de los beneficios de la lactancia materna: reseña de la evidencia” http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_salud/lactancia/CNLM_cuantificacion_de_beneficios_de_la_LM.pdf

¹⁹ Organización Panamericana de la Salud “Cuantificación de los beneficios de la lactancia materna: reseña de la evidencia” http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_salud/lactancia/CNLM_cuantificacion_de_beneficios_de_la_LM.pdf

²⁰ Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare” BID <http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

Según los especialistas en esta materia, es fundamental crear espacios ideales para que las madres trabajadoras puedan extraerse la leche y ofrecerla a sus hijos, ya que la mayoría de las mujeres que son madres tienen un empleo y esto las mantiene muchas horas alejadas de sus hijos y esto es una de las causas que provoca que dejen de producir leche lo que traduce en afectación a su bienestar”.

Marco Normativo

1. La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 44:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor...”.

2. La constitución en el artículo 43 afirma que “durante el embarazo y después del parto [la mujer] gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”.

3. El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 238 modificado por el Decreto número 13 de 1967, establece que el empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad.

4. Ley 12 de 1991, en su artículo 24, determina que se debe “Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental...”.

5. Ley 1468 de 2011, modifica los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo, que amplían la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas contemplando el parto prematuro y múltiple, entre otras disposiciones.

6. Decreto número 1397 de 1992, suscribe el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la leche materna, promueve la lactancia materna, reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna.

7. CONPES 109 de 2007, “Política Pública Nacional de Primera Infancia” “Colombia por la Primera Infancia”, en su Línea Estratégica, “Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en periodo de lactancia”, establece “Coordinar intersectorial e interinstitucionalmente, la implementación de estrategias dirigidas a promover la salud y estilos de vida saludables para la primera infancia y al mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de salud y del entorno (escuela, instituciones, parques, vecindario) en que se desarrollan los niños y niñas de 0 a 6 años”.

8. CONPES 113 de 2007 “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, en su Línea de Política: “Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida Saludable”, establece que “Se adelantarán acciones de promo-

ción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad, así como la protección y fomento de estilos de vida saludables...”.

9. Resolución número 002646 de 2008, Ministerio de la Protección Social, por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación en el origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional.

10. Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, expresa en el Objetivo General número 2 lograr “Transformaciones sociales a favor de la lactancia materna”, la necesidad de “Desarrollar mecanismos de transformación, apropiación, movilización y responsabilidad social de la comunidad colombiana desde sus diferentes roles a favor de la lactancia materna”.

11. Estrategia presidencial “De Cero a Siempre”, tiene dentro de sus objetivos: “–garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia”; “–sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños”.

Jurisprudencia

En materia de protección y garantías a las madres gestantes y lactantes, la Corte Constitucional se ha expresado a través de diferentes sentencias sobre la obligatoriedad de las intuiciones para proteger a las mujeres en este estado dentro del ámbito laboral.

Sentencia SU070 de 2013 Corte Constitucional

“{...} Existe una obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, se trata de una protección no solo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres. **El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad.** El fin de la protección en este caso es impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia {...}”.

Fuero de maternidad

Sentencia T-082 de 2012

“{...} El fuero de maternidad corresponde a una categoría jurídica en presencia de la cual se activan en nuestro orden jurídico obligaciones y prohibiciones excepcionales para el empleador, que concretan el mandato constitucional según el cual debe otorgarse a la mujer embarazada una protección laboral reforzada, la cual exige para su aplicación solo dos requisitos: (i) que exista una alternativa laboral que respalde una relación laboral de la cual es parte la mujer gestante, y (ii) que la mujer se encuentre en estado de embarazo o en periodo de lactancia (3 meses siguientes) durante la relación laboral, de forma

que si es despedida en estas condiciones, procede de inmediato el reconocimiento de las medidas de protección derivadas del fuero de maternidad{...}”.



Clara Rojas
Representante a la Cámara
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de mayo de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 237 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Clara Rojas González*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL

INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 109 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la estructura y el funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Doctor

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente Cámara de Representantes

EFRAÍN ANTONIO TORRES

Vicepresidente Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe Comisión Accidental Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2014 Cámara.

Señor Presidente:

En nuestra calidad de integrantes de la Comisión Accidental designada el día jueves 11 de diciembre de 2014 por usted, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, para rendir informe sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2014, *por medio de la cual se reforma la estructura y el funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia* y, específicamente, sobre las inquietudes que se suscitarán en la Plenaria de la Cámara de Representantes para que la segunda instancia en el caso de los aforados fuera conocida por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, procedemos a rendir el informe correspondiente en los siguientes términos:

La Comisión se reunió el día martes 17 de los corrientes a las 4:00 p. m. en las instalaciones de la Corte Suprema de Justicia, con la presencia del señor Presidente de esta Corporación, doctor José Leonidas Bustos; del Honorable Magistrado José Luis Barceló Camacho, Presidente de la Sala Penal; del señor Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett.

Doble instancia en los procesos contra los Aforados. Se avocó en primer término el tema de quien debe conocer la segunda instancia en los procesos penales que se adelanten contra los aforados. Se explicó que en la Plenaria de la Cámara, un amplio sector de la Corporación había planteado que esa competencia se atribuyera a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Analizada la propuesta a la luz

de la reestructuración de la Sala Penal de la Corte que propone el proyecto, se consideró:

(i) La primera instancia se iba a surtir ante las Salas de Juzgamiento por Magistrados Especializados en materia penal y no existía razón válida para que sus decisiones fueran a ser revisadas por Magistrados ajenos a esa especialidad, bien civilistas o bien laboralistas, y que se prescindiera de un cuerpo colegiado integrado por personas de alta solvencia moral, académica, judicial y de conocimiento profundo en las ciencias penales, como es la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia;

(ii) Teniendo en cuenta que en el mundo de hoy se ha impuesto la especialidad y que ella debe ser acogida y respetada más aún en materias tan sensibles como las penales que tienen incidencia directa en los derechos fundamentales de los asociados;

(iii) La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia tiene una carga laboral que dedica en gran medida de su tiempo a situaciones administrativas, sin tomar decisiones de fondo frente a una Sala determinada. Cumple además la función de elección de altos dignatarios de la corporación, se da su propio reglamento, y es una Sala que no se reúne todos los días o con la frecuencia esperada para resolver las situaciones conforme a la estructura propuesta. Poner a decidir a la Sala Plena recursos de casación implicaría que la Sala quede desbordada de trabajo.

Atendidas las anteriores argumentaciones se acordó informar a la Plenaria que no se consideraba conveniente la propuesta ante ella formulada por un nutrido número de Representantes.

Atentamente,



HERNANDO JOSÉ PADAÚI
Representante a la Cámara



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara



FABIO ARROYAVE BOTERO
Representante a la Cámara



MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara



MAURICIO SALAZAR PELAEZ
Representante a la Cámara

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL PEREIRA, RISARALDA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 153 DE 2014 CÁMARA, 18 DE 2014 SENADO

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

Pereira, 6 de mayo de 2015

Oficio número Pre - 64

Doctor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente Senado de la República

Bogotá, D. C.

Cordial saludo:

Mediante el presente escrito permítame comunicarle, que la Sala Plena del Tribunal Superior de Pereira, reunida en Sesión Ordinaria del 29 de abril pasado, acordó, por unanimidad, adherir a la solicitud que el 27 de ese mismo mes se dirigió al honorable Senado de la República procedente de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, tendiente a que no se apruebe, sin un análisis riguroso por parte de los verdaderos actores del sistema, el modelo de administración de la Rama Judicial.

Esto, convencidos como estamos del juicioso análisis que las mentadas Corporaciones, en armonía con los Jueces de la República, realizaron al proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones*, en el que hallamos, igualmente, que debe deslindarse la cosa política de la judicial, por una parte, y por la otra, que puede ser, popularmente dicho, peor el remedio que la enfermedad en lo que a la gestión administrativa de este sector del poder público se refiere.

Atentamente,



JAIIME ALBERTO SARAZA NARANJO
Presidente

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa (90) años del natalicio y cinco (5) años del fallecimiento del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada en el departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.,

Honorable Representante

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Comentarios para segundo debate al Proyecto de ley número 187 de 2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa (90) años del natalicio y cinco (5) años del fallecimiento del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada en el departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia de segundo debate al Proyecto de ley número 187 de 2014 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa (90) años del natalicio y cinco (5) años del fallecimiento del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada en el departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.*

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto exaltar la memoria del doctor Víctor Renán Barco López, mediante la construcción de algunas obras como la ampliación de la planta física del Hospital San Félix del municipio de La Dorada-Caldas, ampliación del Colegio Renán Barco, Construcción de un Puerto Multimodal del río Magdalena, entre otras, así como homenajes de índole institucional.

Sea lo primero manifestar el reconocimiento constitucional respecto de las leyes de honores. Es así como la Honorable Corte Constitucional ha manifestado respecto de este tipo de leyes:

“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: 1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “... exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”. 2. Contrario ha como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, “[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente

la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley. “3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos, (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”¹.

Pero así como existe un reconocimiento constitucional de este tipo de leyes, también existen unos límites los cuales deben ser respetados por las mismas en su contenido y finalidad:

“Las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En especial, estas leyes no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C. P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni cómo se explicará en mayor detalle en apartado siguiente, para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado. Así, señala la jurisprudencia analizada que la atribución del Congreso de decretar honores “... debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias (...). De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios”².

Del análisis del articulado se advierte que se trata de una ley de honores, la cual se encuentra sometida a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En este sentido, llama la atención que al tenor del artículo 2° del proyecto, se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones presupuestales necesarias para adelantar las obras relacionadas dentro del presente artículo:

- Ampliación de la infraestructura física, implementación de alta complejidad y dotación de la Empresa Social del Estado Hospital San Félix, ubicado en el municipio de La Dorada, Caldas.

- Construcción Puerto Multimodal del río Magdalena, en el municipio de La Dorada, Caldas.

- Ampliación de la estructura física y dotación del Colegio Renán Barco, en el municipio de La Dorada, Caldas.

- Ampliación de la infraestructura física y dotación del Politécnico Industrial Alfonso López, en el municipio de La Dorada, Caldas.

Esta disposición rompe el Principio de Unidad de Materia al desconocer los artículos 158 y 169 superior, según los cuales “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, y su título “corresponder precisamente a su contenido (...)”.

La incongruencia causal es evidente cuando el título y objeto del proyecto de ley, de conformidad con su artículo 1°, se refiere a rendir honores a la figura del doctor Víctor Renán Barco López con motivo de los 90 años de su nacimiento a celebrarse el 30 de abril de 2018 y cinco (5) años de su fallecimiento, por lo que pareciera respecto del ya mencionado artículo segundo (2°), que la finalidad real del proyecto fuera la construcción de obras públicas y no la exaltación o conmemoración señalada.

De la revisión de los antecedentes del trámite legislativo se advierte que la asignación de competencia a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente para el estudio del proyecto, resulta irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que prevé las competencias específicas de cada una de las comisiones en las que se deben tramitar los proyectos de ley. El artículo 2° de la citada disposición, establece que será de conocimiento de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente asuntos relacionados con leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial; patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. En consecuencia, y de acuerdo con la temática del proyecto de ley, debió ser repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente encargada de asuntos de “honores y monumentos públicos” o en gracia de discusión si lo que se pretende es la realización de obras públicas, a la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

Refiriéndose al Control de Constitucionalidad de la Ley en Comisiones Constitucionales, la Corte ha optado por un criterio material para determinar la competencia o incompetencia de una comisión.

En Sentencia C-975 de 2002, expresó:

“En los juicios de inconstitucionalidad donde se controvierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que este debe seguir, el criterio para definir cuál es la comi-

¹ Sentencia C 817 de 2011 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

² Ibídem.

sión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos.

En aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que solo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Solo en este último caso –lo dijo la Corte–, “El juez de la Carta podría sustituir la decisión del Presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexistencia por vicios de forma de la ley que se trate”.

Para las obras que el proyecto de ley menciona, no es posible cuantificar los costos, debido a que la iniciativa no delimita el alcance de los proyectos y los recursos requeridos dependerán de la complejidad de estos. A modo de ejemplo, la construcción de un puerto multimodal podría tener un valor de **\$2.8 billones**³, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Debido a la magnitud de las obras que menciona el proyecto, se requeriría de la realización de unos estudios previos que soporten y justifiquen la inversión en estas,

En concordancia con lo anterior, esta Cartera no avala desde el punto de vista presupuestal, el **artículo 2°** del presente proyecto, teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reitera que en este tipo de leyes no se deben incluir partidas presupuestales, obras de infraestructura ni ninguna otra que no guarde relación con el homenaje o fiesta de la que se trate, pues tales obras al no estar contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el marco de gastos del sector correspondiente, carecen de fuente de financiación.

De otra parte, es importante manifestar que es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, sostuvo lo siguiente:

“Corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

³ Costo de la Construcción de Puerto Multimodal en Aguadulce de US \$1.200 millones en Panamá (http://tvn-2.com/movil/noticias_detalle.asp?id=120323), con una TRM del miércoles 29 de abril de 2015; \$2.393,42 pesos colombianos por dólar estadounidense.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria^[1]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto número 111 de 1996–, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (subrayas y negritas propias).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”^[2] y que “la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las le-

[1] El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (Cita dentro de la sentencia).

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

yes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)” [3] (Subrayas y negrillas propias).

En este sentido, al no existir la norma legal, no se podría hablar de disponibilidad de recursos financieros para atender el eventual cumplimiento del proyecto de ley; y si existiera título legal de gasto, sería incorporado al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno.

De otra parte, el fundamento constitucional alegado, artículos 334, 341 y 359 superior, constituye varias de las razones por las que en primera instancia este Ministerio da cuenta de la inconveniencia del proyecto.

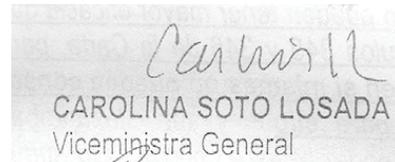
En primer lugar, el artículo 334 superior que determina el criterio de sostenibilidad fiscal no debe entenderse como argumento determinante de fuentes de ingreso para el financiamiento de proyectos de ley, pues a contrario sensu, lo que pretende es el progreso económico y social de un país en la medida en que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable; en otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo, pues un crecimiento insostenible del gasto público también puede conllevar a ajustes macroeconómicos indeseables a través de incrementos en la inflación o movimientos bruscos de la tasa de cambio, que descompensa los balances de los diferentes agentes en la economía, y su efecto conlleva la quiebra, pérdidas de riqueza, o empobrecimiento.

Precisamente, los artículos 339 y 341 que regulan la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, establecen con claridad que en él se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. En ese orden de ideas, las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

En concordancia con lo anterior, uno de los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación de conformidad con la Ley

152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo” hace referencia a la prioridad del gasto público social, para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De acuerdo con lo expuesto en los anteriores argumentos, y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable respecto **del artículo dos (2)** de la iniciativa, en los términos de disciplina fiscal vigente.



UJ-082/15

Con copia:

Honorable Representante Mario Alberto Castaño Pérez – Ponente

Honorable Representante Hernán Sinisterra Valencia – Ponente

Honorable Senador Miguel Amín Escaf - Autor

Doctor Jorge Humberto Mantilla, Secretario General Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 302 - Viernes, 15 de mayo de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley orgánica número 235 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.....		1
Proyecto de ley número 237 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adecuan lactarios en las entidades públicas nacionales, territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones		3
INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL		
Informe de la Comisión Accidental sobre el Proyecto de ley estatutaria número 109 de 2014 Cámara, por medio de la cual se reforma la estructura y el funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia		8
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de comentarios del Tribunal Superior del Distrito Judicial Pereira, Risaralda al Proyecto de Acto legislativo número 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones.....		9
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 187 de 2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa (90) años del natalicio y cinco (5) años del fallecimiento del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada en el departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.		9

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.