



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 - Nº 814

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan mecanismos de protección en la familia.

Conforme lo disponen los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 051 de 2015 Cámara**, *por medio de la cual se adoptan mecanismos de protección en la familia*, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY¹

El proyecto de ley es iniciativa del honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres; el cual fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 4 de agosto de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 576 de 2015, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política colombiana, se trata de un proyecto de iniciativa legislativa, que cumple con lo establecido en el artículo 140.1 de la Ley 5ª de 1992.

Fuimos asignados como ponentes para el primer debate, los honorables Representantes Argenis Velásquez Ramírez, Guillermina Bravo Montaña y José Elver Hernández Casas, y en consecuencia, se procede a rendir el presente *informe de ponencia positiva para primer debate*, previos los ajustes de la normatividad sobre la materia en un marco jurídico que no se menciona en el proyecto, consideraciones, adiciones y supresión de algunos artículos propuestos, para adecuarlo a Ley 1361 de 2009, existente sobre la materia, cambio del título para tal entre otras consideraciones.

¹ *Gaceta del Congreso* número 576 de 06/08/2015.

II. OBJETO DEL PROYECTO²

Como lo afirma su autor, el objeto del proyecto es “fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, asimismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una política pública para la familia”.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

Consta el proyecto de 12 artículos. En su **artículo primero** establece como deber del Estado, trabajar por el desarrollo integral de las familias y proveer lo necesario para fortalecer sus recursos económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática.

En el **artículo segundo** señala como deber del Estado, dirigir acciones para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad o a quienes se les haya violado sus derechos, para vincular a los miembros de la familia a otros programas con recursos, para prevenir o superar situaciones de violencia, maltrato, desescolarización, explotación sexual o laboral, inseguridad económica y abandono o negligencia de alguno de sus miembros y que las entidades encargadas de la protección de las familias conformen equipos transdisciplinarios de acompañamiento familiar y un plan de intervención que debe constar en una “historia familiar”, etapa de intervención que debe preceder a las medidas de protección de pérdida de derechos o separación del vínculo familiar.

El **artículo tercero** plantea, que los trabajadores de común acuerdo con sus empleadores pacten horarios flexibles o tiempo parcial, teletrabajo, semana laboral comprimida, entre otros, para su desempeño laboral y cumplimiento de sus deberes para con los menores, las personas de la tercera edad o en situación de discapacidad o vulnerabilidad. También que las entidades del Estado puedan incluir empleos de

² Ídem.

tiempo parcial, cuando las funciones así lo permitan para compaginar sus deberes familiares.

El **artículo cuarto** resalta la importancia de adelantar programas que promuevan la comunicación intergeneracional desde el sistema escolar.

En el **artículo quinto** asigna a los servidores públicos la responsabilidad de orientar a los miembros de la familia para desarrollar capacidades para gestionar subsidios estatales o emprender proyectos para generar ingresos cuando se establezca en la intervención familiar que las condiciones económicas son un obstáculo para unas buenas relaciones familiares.

El **artículo sexto** habla del plan de intervención que tendrá como objeto principal el desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos de vida individuales y colectivos.

El **artículo séptimo** compromete a la nación y a las entidades territoriales a que concurran al cumplimiento de los deberes estatales desarrollados en la ley.

En su **artículo octavo** el proyecto de ley entrega al ICBF la función de desarrollar prácticas pedagógicas para formar a los miembros de la familia como sujetos colectivos de derechos y capacidades para ser los agentes garantes de los derechos de sus integrantes individualmente considerados.

El **artículo noveno** indica que las actuaciones administrativas de los Defensores de Familia para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes se deben dirigir a que el menor se ubique en su hogar de origen y si la medida es alejarlo de su entorno, adoptar un plan de protección para que cuente con una familia.

En el **artículo diez** contempla la responsabilidad del grupo familiar de proteger a las personas de la tercera edad en situación vulnerable y a los defensores de familia y comisarios de familia les entrega facultades para imponer obligaciones a los hijos de estos. Consagra también programas de protección para las personas de la tercera edad que se encuentren en situación de mendicidad, a cargo de los alcaldes en cooperación con la Policía Nacional.

El **artículo once** establece el día 15 de mayo como el Día Internacional de la Familia al que se acompañe el día “Sin redes” y acercamiento familiar.

El **artículo doce** se refiere a la vigencia y derogatorias.

IV. CONSIDERACIONES Y MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

En atención a que el proyecto de ley no menciona normatividad alguna existente sobre la materia, se procede a contextualizar el proyecto dentro de normatividad existente:

MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

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.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

Artículo 28. *Toda persona es libre.* Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.* Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

LEY 1361 DE 2009, “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA” cuyo objeto es fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y establecer disposiciones para la elaboración de una política pública para la familia.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA LAS FAMILIAS COLOMBIANAS 2012-2022³, definida como el conjunto de normas, principios, medidas, procedimientos, mecanismos y acciones, concertado por los actores involucrados y coordinado por el Estado, para proporcionar a la unidad persona-familias los medios adecuados para consolidarla como sujeto colectivo de derechos y con la capacidad de agencia que garantiza el desarrollo integral, el ejercicio de sus derechos, la autonomía, la expansión de sus libertades y la igualdad de sus integrantes, al interior de la familia y para fortalecerla, en su calidad de agente político, en su interlocución

³ ([http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-sexualidad/Documents/APolitica%20Publica%20Familias%20Colombianas%202012-%202022%20\(1\).pdf](http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-sexualidad/Documents/APolitica%20Publica%20Familias%20Colombianas%202012-%202022%20(1).pdf)) pág. 43 del documento.

con el Estado, el mercado y los demás agentes externos que la rodean y conforman su contexto social, cultural y político.

DE LA POLÍTICA DE LA FAMILIA. En el marco de la Ley 1361 de 2009, en su artículo 9º, se dispone la creación del Observatorio de Política de la Familia a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el propósito de conocer la estructura, necesidades, factores de riesgo, dinámicas y calidad de vida de las familias, a fin de hacer seguimiento a las políticas sociales encaminadas a su fortalecimiento y protección, y redireccionar los recursos y acciones que mejoren su condición. Este Observatorio es el encargado de entregar información a diferentes entidades y espacios de discusión y participación, mediante indicadores, investigaciones, publicaciones, entre otros⁴.

De otra parte, comoquiera que muchos factores afectan negativamente la unidad de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, siendo uno de ellos el no poder satisfacer sus miembros sus necesidades básicas, compartimos el pensamiento del autor del proyecto, de que es necesario el “afianzamiento de la institución familiar, la promoción y el desarrollo integral y equitativo de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades” acorde a la dinámica social actual, donde los avances tecnológicos y el uso descontrolado de la internet y el celular han terminado afectando la comunicación entre los miembros del grupo familiar, dejando en el papel, el concepto de que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, pues los niños pasan la mayor parte de su tiempo jugando en su computadora, navegando en la internet, encerrados en su cuarto frente a un televisor, al igual que los mayores, que en la actualidad tienen más comunicación por celular que personalmente con sus propios hijos, según los resultados de una encuesta⁵, que arrojó que en el 75% de los casos, los adultos utilizaban dispositivos móviles durante la comida con sus niños, todo lo cual está afectando el desarrollo integral de la familia, la convivencia y el compartir con los miembros del grupo familiar y con los demás. Es importante recordar cómo la comunicación es uno de los aspectos que demuestra el grado de salud mental de cada uno de los miembros individualmente considerados, como del grupo familiar, donde están inmersos los valores que transmiten de generación en generación, haciendo necesario replantear comportamientos como miembros de este todo llamado familia y desde la instancia del Congreso, generar aportes normativos que permitan el acercamiento familiar, atención y acompañamiento entre los distintos miembros del grupo familiar.

En Colombia existe la Ley 1361 de 2009, “*por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia*”, disposición que contempla definiciones, principios, derechos y deberes en torno a la familia, además de declarar el día 15 de mayo de cada año como el “Día Nacional de la Familia”, y ordena crear el “Observatorio de Política de Familia”, a cargo del Departamento Na-

cional de Planeación, para conocer la estructura, necesidades, factores de riesgos, dinámicas familiares y calidad de vida, para hacer seguimiento a las políticas sociales y buscar su fortalecimiento, protección, redireccionamiento de los recursos y acciones para mejorar su condición, como también evaluar y redireccionar programas y acciones para las familias, al indicar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar según sus competencias, los entes territoriales y el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) sean las encargadas de recopilar toda esta información y que para generar espacios de interrelación entre los miembros de la familia a través del Ministerio de la Protección Social, elaboraría una política nacional de apoyo y fortalecimiento a la Familia.

De igual manera, se cuenta con la “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas 2012-2022”, donde es bueno resaltar que en desarrollo de la construcción de esta Política Pública Nacional, por el Ministerio de Salud y Protección Social, para las familias colombianas, se adelantaron talleres regionales donde se “...identificó como principal aspecto crítico de la familia ‘la falta de recursos financieros y académicos de las Comisarías de familia’”. Y como resultado de estudios que con los integrantes, existen, se aprecian otros problemas “como la dispersión de las leyes relacionadas la desactualización de las normas sustantivas y procedimentales de la jurisdicción de familia, la desarticulación de la jurisdicción con las instancias administrativas y con las políticas públicas y la congestión de Comisarías y Defensorías de Familia. Todo lo anterior es motivo para redefinir la justicia para las familias para actualizarla de acuerdo con los principios rectores”⁶.

Consecuente con el contenido normativo mencionado en el que se destaca la Ley 1361 de 2009 que se refiere también a la protección integral de la familia, vemos una muy buena oportunidad para complementarla y actualizarla, con nuevos contenidos desarrollados por el Estado y estudios vigentes a favor de las familias; por ello, haciendo los ajustes necesarios, consideramos conveniente la eliminación de algunos de los artículos del proyecto por considerar que ya existe normativa, la introducción de la modificación del título del proyecto, asimismo, hemos retomado algunos de los artículos del proyecto para proponer una adición a la Ley 1361 de 2009 de protección integral a la familia, y con ello presentar ponencia positiva para primer debate con las modificaciones y adiciones propuestas, para garantizar el bienestar de todos y cada uno de sus miembros individualmente considerados, y a la familia, como unidad y núcleo fundamental de la sociedad.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 051 de 2015 Cámara

⁴ [http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-sexualidad/Documents/APolitica%20Publica%20Familias%20Colombianas%202012-%202022%20\(1\).pdf](http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-sexualidad/Documents/APolitica%20Publica%20Familias%20Colombianas%202012-%202022%20(1).pdf)

⁵ (1)(<http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/uso-de-celular-afecta-la-comunicacion-familiar/14708103>).

⁶ Pág. 44 documento Política Nacional para las Familias Colombianas 2012-2022 [http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-ilias%20Colombianas%202012-%202022%20\(1\).pdf](http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero-ilias%20Colombianas%202012-%202022%20(1).pdf)

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<i>Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia</i>	<i>Por medio de la cual se adoptan mecanismos de protección de la familia.</i>	Modifíquese el título del Proyecto de ley número 051 de 2015, el cual quedará así: <i>“Por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones”.</i>	Como existe la Ley 1361 de 2009 de protección de la familia, consideramos que algunas disposiciones de este proyecto pueden adicionarla y complementarla, pues existe unidad de materia.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; así mismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia.	Artículo 1º. Es deber del Estado procurar el desarrollo integral de las familias y sus integrantes, para lo cual está obligado a proveerles herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática. Con tal fin los programas de atención a la familia y sus miembros deberán tener una visión sistémica que da prioridad a mantener su unidad y a activar sus recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes.	Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1361 de 2009, el cual quedará así: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; asimismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia. <u>En desarrollo del objeto se contempla como deber del Estado proveer a las familias y a sus integrantes, herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes.</u>	El Proyecto Legislativo tiene a que el Estado provea herramientas a las familias y a sus integrantes para fortalecer recursos de todo orden para la protección del núcleo familiar, lo cual es acorde con el objeto de la Ley 1361 de 2009.
	Artículo 2º. Las acciones estatales dirigidas a proteger a personas en situación de vulnerabilidad o de violación de sus derechos deberán incluir atención familiar e incluirá actividades dirigidas a vincular a los miembros de la familia a otros programas que provean recursos para prevenir o superar condiciones de violencia o maltrato, inseguridad económica, desescolarización, explotación sexual o laboral y abandono o negligencia en la atención de alguno de sus miembros. Las entidades encargadas de la protección de las familias y sus miembros deberán conformar equipos transdisciplinarios de acompañamiento familiar y diseñarán y pondrán en ejecución, en cada caso, un plan de intervención en el que se planeen las acciones a adelantar y los resultados esperados. De las actividades desarrolladas	Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así: Artículo 4A. Las acciones estatales dirigidas a proteger a personas en situación de vulnerabilidad o de violación de sus derechos, deberán incluir atención familiar y actividades dirigidas a vincular a los miembros de la familia a otros programas que provean recursos para prevenir o superar condiciones de violencia o maltrato, inseguridad económica, desescolarización, explotación sexual o laboral y abandono o negligencia en la atención de alguno de sus miembros. Las entidades encargadas de la protección de las familias y sus miembros deberán conformar equipos transdisciplinarios de acompañamiento familiar y diseñarán y pondrán en ejecución, en cada caso, un plan de intervención en el que se planeen las acciones a adelantar y los resultados esperados.	Es necesario contar con acciones concretas a favor de los miembros de la familia involucrándolos en programas específicos relacionados con problemática puntual que los pueda afectar. Se incluye este artículo como 4A por hacer referencia a la defensa y protección de los derechos del grupo familiar como tal, de los cuales el artículo 4º de la Ley 1361 de 2009, que es el inmediatamente anterior, hace una expresa relación para que el Estado y la Sociedad sean garantes del pleno ejercicio de estos derechos.

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	<p>se dejará constancia en un documento reservado denominado historia familiar en el cual se registrarán cronológicamente las razones de la intervención y las acciones ejecutadas. Dicho documento únicamente puede ser conocido por terceros en los casos previstos por la ley.</p> <p>Las medidas de protección que signifiquen pérdidas de derechos o separación del vínculo familiar solo podrán ser tomadas una vez agotada la etapa de intervención sistémica en los términos de este artículo.</p>	<p><u>Parágrafo. De las actividades desarrolladas se dejará constancia en un documento reservado denominado historia familiar, en el cual se registrarán cronológicamente las razones de la intervención y las acciones ejecutadas. Dicho documento es de reserva y únicamente puede ser conocido por terceros en los casos previstos por la ley. Las medidas de protección que signifiquen pérdidas de derechos o separación del vínculo familiar, solo podrán ser tomadas una vez agotada la etapa de intervención sistémica en los términos de este artículo.</u></p>	
	<p>Artículo 3°. Los empleadores y las personas que ejercen actividades por cuenta propia deberán adecuar los horarios para que los miembros de la familia puedan conciliar las actividades laborales con los deberes de protección y acompañamiento de los menores, las personas de la tercera edad o en situación de discapacidad o de vulnerabilidad.</p> <p>Los trabajadores podrán solicitar a sus empleadores la suscripción de un acuerdo sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de sus deberes familiares. En el acuerdo podrán convenir, entre otras medidas, el horario flexible, el trabajo a tiempo parcial, los empleos compartidos, la semana laboral comprimida, la jornada laboral reducida, flexibilidad en el lugar de trabajo, teletrabajo o trabajo a distancia, en forma tal que se concilien los deberes familiares con las obligaciones laborales.</p> <p>Las plantas de personal de las entidades estatales incluirán empleos de tiempo parcial en los casos en los que las funciones puedan ser desarrolladas por más de una persona sin que signifiquen traumatismos para el cumplimiento de la misión institucional y los trabajadores podrán optar por ese tipo de vinculación para hacerlo compatible con el cumplimiento de sus deberes familiares.</p>	<p>Artículo 3°. <u>Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:</u></p> <p>Artículo 5A. <u>Los empleados y las personas que ejercen actividades por cuenta propia podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera (o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3er grado de consanguinidad que requiera del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o de vulnerabilidad.</u></p> <p><u>El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.</u></p>	<p>Aunque en Colombia no son tan frecuentes esta clase de trabajos de medio tiempo o por turnos, o que demanden horarios flexibles, es viable analizar el beneficio en las relaciones familiares, pues permite que sus miembros compartan más tiempo y todos se sientan comprometidos en las soluciones de sus dificultades; de igual manera, permite a las mujeres que son madres cabeza de familia poder estar atentas del cuidado de sus hijos.</p> <p>Visto desde otro punto de vista, también es una oportunidad para mejorar los ingresos familiares a través de otro empleo o actividad.</p>

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	<p>Los servidores públicos actualmente vinculados podrán solicitar que la entidad considere adoptar este cambio.</p> <p>Las reglamentaciones laborales deberán generar condiciones que faciliten la incorporación de la mujer al trabajo y el reparto equitativo de hombres y mujeres en la atención de los deberes familiares.</p>		
	<p>Artículo 4°. El Estado y los miembros del sistema escolar adelantarán programas que promuevan la comunicación intergeneracional y la buena calidad de las relaciones intrafamiliares; estimulen los espacios de encuentro, diálogo y acompañamiento de los miembros de la familia, las relaciones padre e hijo, el buen trato, protección y compañía a las personas de la tercera edad y fortalezcan los vínculos familiares basados en el respeto, la autonomía y la dignidad de sus integrantes.</p>	SE SUPRIME	Se elimina por estar contenido en una norma anterior (Ley 1361 de 2009).
	<p>Artículo 5°. Cuando de la intervención familiar resulte que las condiciones económicas son un obstáculo para las relaciones familiares de calidad, los servidores públicos deberán orientar a los miembros de la familia para acceder a las oportunidades y desarrollar capacidades para la gestión de subsidios estatales o para emprender proyectos de generación de ingresos o facilitar la vinculación al mercado laboral.</p>	SE SUPRIME	Se elimina por estar contenido en una norma anterior (Ley 1361 de 2009).
	<p>Artículo 6°. El plan de intervención tendrá como objeto principal el desarrollo de capacidades para la gestión libre y autónoma de proyectos de vida individuales y colectivos.</p>	SE SUPRIME	Se elimina por estar contenido en una norma anterior (Ley 1361 de 2009).
	<p>Artículo 7°. La Nación y las entidades territoriales deberán concurrir al cumplimiento de los deberes estatales desarrollados en esta ley.</p>	SE SUPRIME	Se elimina por estar contenido en una norma anterior (Ley 1361 de 2009).

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	<p>Artículo 8°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá desarrollar en forma permanente prácticas pedagógicas dirigidas a brindarles a las personas las capacidades para la formación de las familias como sujetos colectivos de derechos y para proporcionarle las capacidades adecuadas para ser los agentes garantes de los derechos de sus integrantes individualmente considerados. Forma a las familias para la gestión autónoma de sus proyectos de vida.</p>	SE SUPRIME	Se elimina por estar contenido en una norma anterior (Ley 1361 de 2009). El ICBF adelanta programas en este sentido.
	<p>Artículo 9°. En las actuaciones administrativas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que adelantan los defensores y comisarios de familia procurarán preferencialmente que el menor se mantenga o se ubique en su hogar de origen y en caso de que sea necesario adoptar otra medida que lo aleje de ese entorno, se deberá adoptar un plan de protección dirigido a hacer efectivo el derecho de tener una familia y no ser separado de ella y proveer a la familia de origen de las capacidades adecuadas para garantizar los derechos del protegido. Solo se podrá adoptar una medida definitiva de restablecimiento del derecho que signifique alejamiento de la familia de origen una vez se haya ejecutado el plan de protección y no se haya conseguido tener un ambiente adecuado para el ejercicio de los derechos de los menores.</p>	SE SUPRIME	El ICBF tiene establecida la ruta de “Restablecimiento de derechos”, dentro del contexto de la protección integral y los principios de prevalencia, interés superior, perspectiva de género, exigibilidad de derechos, enfoque diferencial y responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado.
	<p>Artículo 10. Los integrantes de la familia deberán concurrir a la atención de las personas de la tercera edad que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Los defensores de familia y comisarios de familia, previa una actuación administrativa, impondrán obligaciones a los hijos de personas de tercera edad en situación de vulnerabilidad, o de abandono para que participen en su cuidado o manutención.</p>	SE SUPRIME	La Ley 1251 de 2008 establece normas de protección, promoción y defensa de los Adultos Mayores, encontrándose en el artículo 6° deberes puntuales a cargo del Estado, la sociedad civil, la familia, el Adulto Mayor y los medios de comunicación, para con los Adultos Mayores.

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	<p>Los mismos funcionarios podrán ordenar medidas de protección a cargo del Estado o de la familia, si está en capacidad de acudir a la protección de los derechos del afectado. La medida puede consistir en el deber de aportar a la cofinanciación de los programas estatales de protección de las personas de tercera edad que deban activarse para proteger a quien se encuentre en la situación prevista en el inciso anterior.</p> <p>Los alcaldes, en cooperación con la Policía Nacional, deberán mantener un programa de protección a las personas de tercera edad que se encuentren en situación de mendicidad y pondrán en conocimiento de los defensores y comisarios de familia la situación, para que hagan comparecer a los miembros de la familia a una actuación administrativa en la que se adopten las medidas previstas en este artículo.</p> <p>La actuación administrativa se regirá por los criterios y principios fijados en esta ley. En lo pertinente, en la actuación se aplicarán las disposiciones previstas para los procesos que se adelantan ante los defensores y comisarios de familia</p>	SE SUPRIME	
<p>Artículo 6°. Día Nacional de la Familia. Declárase el día 15 de mayo de cada año, como el Día Nacional de la Familia</p>	<p>Artículo 11. El 15 de mayo de todos los años, Día Internacional de la Familia, el Gobierno Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los Alcaldes y el sistema educativo promoverán actividades dirigidas a estimular el diálogo familiar e intergeneracional.</p> <p>El día de la familia será también el “Día sin redes”, para lo cual los operadores de telecomunicaciones de internet y telefonía móvil deberán desarrollar mensajes que durante ese día inviten a los usuarios a evitar la comunicación virtual y a dedicarles tiempo de calidad a los miembros de su familia. La Autoridad Nacional de Televisión</p>	<p>Artículo 4°. Modifícase el artículo 6° de la Ley 1361 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. Día Nacional de la Familia. Declárase el 15 de mayo de cada año, como el “Día Nacional de la Familia”</p> <p><u>El día de la familia será también el “Día sin Redes”, para lo cual los operadores de telecomunicaciones de internet y telefonía móvil en cumplimiento a la función social que les asiste, deberán desarrollar mensajes que durante ese día inviten a los usuarios a no usar la comunicación virtual y a dedicarles tiempo de calidad, a los miembros de su familia.</u></p> <p><u>La Autoridad Nacional de Televisión desarrollará una campaña pedagógica, la cual deberá difundirse durante al menos los quince días anteriores a la celebración del día de la familia en la que invite</u></p>	

TEXTO DE LA LEY 1361 DE 2009	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015	MODIFICACIONES PROPUUESTAS PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	desarrollará una campaña pedagógica, la cual deberá difundirse durante al menos los quince días anteriores a la celebración del día de la familia en la que invite a todas las personas a que el 15 de mayo no haga uso de las redes sociales, prefiera el diálogo presencial con los miembros de su familia y a que el tiempo que dedica al entretenimiento como televidente lo dedique, ese día, preferencialmente al diálogo intergeneracional.	a todas las personas a que el 15 de mayo, no haga uso de las redes sociales, prefiera el diálogo presencial con los miembros de su familia y a que el tiempo que dedica al entretenimiento como televidente lo dedique, ese día, preferencialmente al diálogo intergeneracional.	
Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación	Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anterior, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo
Coordinadora Ponente

JOSE ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1361 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; así mismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia.

En desarrollo del objeto se contempla como deber del Estado proveer a las familias y a sus integrantes, herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 4A. Las acciones estatales dirigidas a proteger a personas en situación de vulnerabilidad o de violación de sus derechos deberán incluir atención familiar y actividades dirigidas a vincular a los miembros de la familia a otros programas que provean recursos para prevenir o superar condiciones de violencia o maltrato, inseguridad económica, desescolarización, explotación sexual o laboral

y abandono o negligencia en la atención de alguno de sus miembros.

Las entidades encargadas de la protección de las familias y sus miembros deberán conformar equipos transdisciplinarios de acompañamiento familiar y diseñarán y pondrán en ejecución, en cada caso, un plan de intervención en el que se planeen las acciones a adelantar y los resultados esperados.

Parágrafo. De las actividades desarrolladas se dejará constancia en un documento reservado denominado historia familiar, en el cual se registrarán cronológicamente las razones de la intervención y las acciones ejecutadas. Dicho documento es de reserva y únicamente puede ser conocido por terceros en los casos previstos por la ley.

Las medidas de protección que signifiquen pérdidas de derechos o separación del vínculo familiar, solo podrán ser tomadas una vez agotada la etapa de intervención sistémica en los términos de este artículo.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5A. Los empleadores y las personas que ejercen actividades por cuenta propia podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera (o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3^{er} grado de consanguinidad que requiera del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o de vulnerabilidad.

El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 6° de la Ley 1361 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 6°. Día Nacional de la Familia. Declárese el 15 de mayo de cada año, como el “Día Nacional de la Familia”.

El día de la familia será también el “Día sin Redes”, para lo cual los operadores de telecomunicaciones de internet y telefonía móvil en cumplimiento a la función social que les asiste, deberán desarrollar mensajes que durante ese día inviten a los usuarios a no usar la comunicación virtual y a dedicarle tiempo de calidad, a los miembros de su familia.

La Autoridad Nacional de Televisión desarrollará una campaña pedagógica, la cual deberá difundirse durante al menos los quince días anteriores a la celebración del día de la familia en la que invite a todas las personas a que el 15 de mayo, no haga uso de las redes sociales, prefie-

ra el diálogo presencial con los miembros de su familia y a que el tiempo que dedica al entretenimiento como televidente lo dedique, ese día, preferencialmente al diálogo intergeneracional.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

ARGENIS VELASQUEZ RAMIREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo
Coordinadora Ponente

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se promueve y protege el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento a la designación que nos realizara la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y conforme lo disponen los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 089 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se promueve y protege el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones, que hacemos en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley fue radicado inicialmente en la legislatura del 2013 por la bancada del Movimiento Político MIRA, los honorables Senadores Carlos Alberto Baena López, Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgúez y la honorable Representante Gloria Stella Díaz, el cual fue radicado en la Secretaría General del Senado y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013¹, a la que se le dio trámite en la Comisión Séptima del Senado y abordada discusión en la Plenaria del Senado, publicándose texto definitivo aprobado en la Plenaria de Senado en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2014². La iniciativa fue enviada a la Comisión Séptima de la Cámara, donde se designó ponentes a los honorables representantes Guillermina Bravo Montaña, Óscar Ospina, Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, quienes rindieron ponencia positiva,

¹ *Gaceta del Congreso* número 541 de 25/07/2013.

² *Gaceta del Congreso* número 797 de 02/12/2014.

publicada en la *Gaceta del Congreso* número 354 de 2015³ la cual no alcanzó a ser discutida por término de legislatura y fue archivada.

En esta legislatura se presenta nuevamente la iniciativa ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes, Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara; correspondiendo el trámite a la Comisión Séptima Permanente Constitucional de la Cámara de Representantes, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 617 de 2015⁴.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto promover y proteger el empleo para las personas que son cuidadoras de hijos o familiares en situación de discapacidad o dependencia, para permitir que estas personas ingresen al mercado laboral a fin de que superen las dificultades económicas, sociales que presentan junto con sus familiares discapacitados o en situación de dependencia.⁵

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de 11 artículos⁶:

El **artículo 1º** *Establece el objeto del proyecto.*

El **artículo 2º** *Política de empleo.*

El **artículo 3º** *Definición de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidador.*

El **artículo 4º** *Definición de personas con discapacidad o dependencia.*

El **artículo 5º** *Condiciones especiales en el contrato laboral y en la vinculación legal y reglamentaria.*

El **artículo 6º** *Prohibición de despido.*

El **artículo 7º** *Educación.*

El **artículo 8** *Excepción.*

El **artículo 9º** *Responsabilidades.*

El **artículo 10** *Reglamentación.*

El **artículo 11** *Consagra que la entrada en vigencia de la ley es a partir de su publicación.*

IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

Nuestra Carta Política en varias disposiciones contempla la protección a las personas en situación de discapacidad en donde se reconocen el principio de igualdad, dignidad y respeto de derechos fundamentales de aquellas personas que a causa de sus limitaciones han sido discriminadas y por tanto merecen un grado de atención mayor por parte del Estado; así mismo, en otros de sus apartes señala la protección a la familia y de esta a sus integrantes.

Dentro de las disposiciones constitucionales tenemos las siguientes:

Artículo 13. Que dispone: “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley*

(...)

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”.

Artículo 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Artículo 42. Que Reza: “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia (...). Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. (...). La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.

Artículo 44. “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (...)

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

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

Artículo 46. “EL Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”.

Artículo 47. Señala: “*El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.*

Artículo 54. Dispone: “*Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habi-*

³ *Gaceta del Congreso* número 354 de 01/06/2015.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 617 de 24/08/2015.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

litación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

El **Proyecto de ley número 089 de 2015 Cámara**, cumple con lo establecido en el **artículo 150 de la Carta Política** que dispone que dentro de las funciones del Congreso las de hacer las leyes y con lo dispuesto en los artículos **154, 157, 158 y 169** de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley.

Todo con el propósito especial de dirigir la acción del Estado a lograr la incorporación de tales personas a la sociedad, potencializar el desarrollo de sus actividades dentro de las limitaciones que padecen, procurando que alcancen el mayor grado de autonomía posible y de reintegración social y lograr el mejoramiento de las relaciones familiares y el bienestar de sus integrantes. Es por ello importante y fundamental la vinculación de su grupo familiar en actividades laborales que permitan suplir sus propias necesidades, las del discapacitado y las de la persona dependiente.

Por otra parte, el Congreso ha expedido leyes para regular la materia como la **Ley 361 de 1997**, que establece mecanismos de integración social de las personas con limitación y otras disposiciones; el **Decreto 276 de 2000** que establece la conformación, define las funciones y señala el funcionamiento del Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación; la **Ley 443 de 1998** que garantiza el acceso en igualdad de oportunidades, el acceso al servicio público de los limitados físicos con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con sus condiciones de salud; la **Ley 82 de 1989** que ratificó el Convenio 159 de la OIT; la **Ley 1306 de 2009** en la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados; **Ley 1361 de 2009** que regula la protección integral de la familia entre otras.

Así mismo, el proyecto de ley cumple con lo establecido en los artículos **140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992**.

V. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia existen sujetos especiales de protección como los menores de edad, los de la tercera edad, los discapacitados, pero además, aquellos que por sus condiciones de salud requieren una atención especial; los cuales se encuentran dentro de un núcleo familiar requiriendo de atención y cuidados especiales, que les son prestadas en la mayoría de los casos por un cuidador familiar, que según se verá, representa un gran número de personas en Colombia que prestan esta función, a los que el Estado debe procurar mecanismos de

inserción laboral que les permita a los cuidadores familiares ingresar al mercado laboral a fin de que superen las dificultades económicas, sociales que presentan junto con sus familiares discapacitados o en situación de dependencia.

Sobre la discapacidad

- Entendemos por discapacidad la dificultad para desempeñar papeles y desarrollar actividades socialmente aceptadas, habituales para las personas de similar edad y condición, es decir, la discapacidad es la dificultad o la imposibilidad para llevar a cabo una función o un papel en un contexto social y en un entorno determinado. Estas dificultades obligan a la persona que las sufre a utilizar dispositivos o bien, principalmente, a solicitar ayuda de otra persona para poder realizar esas actividades cotidianas. En esto consiste la dependencia.⁷

- Señalan los autores cómo la discapacidad debe ser entendida técnicamente y no como estado de discapacidad, conforme a lo dispuesto en la Ley 1349 de 2009 que aprobó la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

- El Convenio 159 de la OIT, aprobado mediante Ley 82 de 1988, y declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), formula obligaciones que deben cumplir los Estados que lo ratifiquen en temas referidos a relaciones laborales o condiciones de trabajo de las personas con discapacidad.

Para efectos del Convenio en su artículo 1° se entiende por persona inválida *“toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”*.

- La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha elaborado una Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), desarrollada por la cual utiliza un enfoque biopsicosocial, y define la discapacidad, desde el punto de vista relacional, *como el resultado de interacciones complejas entre las limitaciones funcionales (físicas, intelectuales o mentales) de la persona y del ambiente social y físico que representan las circunstancias en las que vive esa persona*.⁸

- *La CIF incluye deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Denotando los aspectos negativos de la interacción*

⁷ http://scielo.jsciii.es/scielo.php?pid=S1135-572720050003000018&script=sci_arttext Revista Española de Salud Pública v.79 n.3 Madrid mayo-jun. 2005.

⁸ Tomado del informe de ponencia para segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* número 920 de 2013.

entre un individuo (con una condición de salud) y la de los factores contextuales individuales (factores ambientales y personales). (OMS, 2002)⁹.

• El Convenio 159 de la OIT, aprobado mediante Ley 82 de 1988, y declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), formula obligaciones que deben cumplir los Estados que lo ratifiquen en temas referidos a relaciones laborales o condiciones de trabajo de las personas con discapacidad.

Inserción laboral

• Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 10% de la población mundial, vive con algún tipo de discapacidad; cifra que va en aumento¹⁰[7][7] debido a las enfermedades crónicas, lesiones, accidentes automovilísticos, violencia y otras causas como la mayor edad de la población.

• El 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹[8][8];

• El Banco Mundial estima que el 20% de los más pobres del mundo tienen discapacidades¹²[9][9] y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más desventajosa.

• Población con discapacidad y cuidadores en Colombia¹³

De acuerdo con el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad del DANE, actualizada a 31 de julio de 2010, según información suministrada por el Ministerio de la Protección Social, se puede determinar que de las **941.046** personas a las que se les aplicó el registro, **347.414** refieren requerir una persona que les ayude permanentemente.

En este registro se pudo determinar que otras personas les ayudan para realizar sus actividades como se señala a continuación:

- Algún miembro del hogar: 290.551.
- Persona externa no empleada: 12.315.
- Persona externa empleada: 15.424.
- Otra: 6.398.
- Sin dato: 22.726.

Las cifras nos muestran un alto número de personas que se desempeñan como cuidadores fami-

liares que amerita una acción de parte del Estado para su inserción laboral.

El núcleo familiar

En consideración a la dignidad que le es propia a las personas con limitación en sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales y en procura de su completa realización personal y su total integración social, se ha incluido dentro del ámbito de beneficios otorgados por el legislador a su núcleo familiar, entendiéndose que los padres o cuidadores de quien ha padecido la limitación son las personas en cuya cabeza está el cuidado del discapacitado, y que por tanto el beneficio laboral o económico que adquieran estas personas será en beneficio de su hijo.

El artículo 43 de la carta política impone al Estado el deber de apoyar a la madre cabeza de familia en el entendido de que dicho amparo proporciona mejores condiciones de vida para quienes están a su cuidado. Se entiende por madre cabeza de familia aquella mujer que siendo soltera o casada tiene bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar¹⁴[10][10][5][5]

Pero *el reconocimiento de los derechos a favor de la madre cabeza de familia no opera en forma automática*¹⁵[11][11][6][6], Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia SU-388 de 2005:

“Al respecto la Corte advierte que no toda mujer puede ser considerada como madre cabeza de familia por el solo hecho de que esté a su cargo la dirección del hogar. En efecto, para tener dicha condición es presupuesto indispensable (i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no solo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquella se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”.

En reiterados pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional se ha concluido que las medidas que protegen a la mujer cabeza de familia no se proyectan sobre sí misma, sino que deben

⁹ Ídem.

¹⁰ [7][7] Evaluación de diseño de operación 01-2008 del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal DIF-DF, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

¹¹ [8][8] Ídem.

¹² [9][9] Ídem.

¹³ *Gaceta del Congreso* número 541, 27 de julio de 2013.

¹⁴ [10][10] [10][5][5] C-34 de 1999, C-184 de 2003, Ley 82 de 1993.

¹⁵ [11][11] [11][6][6] T-700 de 2006.

asumirse como extendidas al núcleo familiar que de ella dependa, el cual se supone compuesto por los hijos menores propios y otras personas incapacitadas para trabajar.

Ha sido tan amplia la interpretación de la Corte Constitucional, que incluso ha llegado a afirmar que *dicha protección será extendida al padre cabeza de familia que se encuentre en la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo familiar al que pertenecen* (Sentencia C-1039 de 2003 M. P. Alfredo Beltrán Sierra), pero no de manera automática, sino aquel que acredite y demuestre ante las autoridades bajo los criterios de la Ley 82 de 1993 cumplir las mismas responsabilidades asumidas por las mujeres cabeza de familia.

Acciones positivas a favor de los cuidadores

La Honorable Corte Constitucional ha considerado en sus fallos la importancia del establecimiento de acciones positivas a favor de quienes cumplen las veces de cuidadores de las personas con discapacidad, concibiendo dicha protección a los núcleos familiares en estado de debilidad, tema que debe ser de especial atención por parte del Estado en la medida en que el cuidado de una persona discapacitada supone mayores gastos.

Por otro lado, teniendo en cuenta que se puede presentar el supuesto en el cual la persona con discapacidad no sea cuidada ni por una madre o padre cabeza de familia, se entiende como el cuidador familiar al cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente hasta el quinto grado de consanguinidad, tercero de afinidad o primero civil de la persona dependiente, que le presta ayuda permanente para las actividades de la vida diaria y que por su labor de cuidador se ve impedido a desempeñarse laboralmente.

Recomendación número 165 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.¹⁶

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su **Recomendación número 165**, sobre *“Recomendación sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares”*; dispone en los numerales 6, 7, 11, 16, 17, 18, 20 y 23 lo siguiente:

“6. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro debería incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

7. En el marco de una política nacional con miras a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores de uno y otro sexo deberían adoptarse y aplicarse medidas para prevenir la discriminación directa o indirecta basada en el estado matrimonial o las responsabilidades familiares.

11. Las autoridades y organismos competentes de cada país deberían adoptar medidas apropiadas para:

a) emprender o fomentar las investigaciones que fueren necesarias sobre los diversos aspectos del empleo de los trabajadores con responsabilidades familiares, a fin de proporcionar informaciones objetivas que puedan servir de base para la elaboración de políticas y medidas eficaces;

(...)

16. El estado matrimonial, la situación familiar o las responsabilidades familiares no deberían constituir de por sí causas justificadas para denegar un empleo a un trabajador o para terminar una relación de trabajo”.

17. Deberían adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.

18. Deberán concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a:

a) Reducir progresivamente la duración de la jornada laboral de trabajo y reducir las horas extraordinarias;

b) Introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los períodos de descanso y de las vacaciones, habida cuenta del nivel de desarrollo y de las necesidades particulares del país y de los diversos sectores de actividad.

20. Al trasladar a trabajadores de una localidad a otra deberían tenerse en cuenta las responsabilidades familiares de esos trabajadores y factores tales como la localidad de empleo del cónyuge y las posibilidades de educación de los hijos.

23. 1) Un trabajador - hombre o mujer - con responsabilidades familiares respecto de un hijo a cargo debería tener la posibilidad de obtener un permiso en caso de enfermedad del hijo.

2) Un trabajador con responsabilidades familiares debería tener la posibilidad de obtener un permiso en caso de enfermedad de otro miembro de su familia directa que necesite su cuidado o sostén”.

Las cuales deben ser atendidas en la formulación de la política nacional de empleo para los cuidadores familiares.

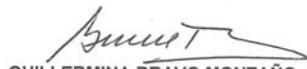
¹⁶ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312503

Esta iniciativa busca se establezca una política pública nacional de empleo para trabajadores con responsabilidades de familiares cuidadores, con participación de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales para la inserción laboral de las madres, padres cabeza de familia o los cuidadores de una persona con discapacidad o dependencia, entendidos estos últimos todas aquellas personas que están bajo su cuidado, como son las personas de la tercera edad quienes requieren del cuidado y protección de su núcleo familiar, las personas que sufren dolencias de salud que les impide valerse por sí mismas y requieren de un cuidador, todo lo cual encontramos acorde con los fines del Estado y los beneficios que una sociedad debe brindar a aquellos que se encargan del cuidado de sus familiares, con carácter incluyente, por lo que apoyamos el proyecto sin modificaciones, de esta forma mejorar la calidad de vida de los cuidadores familiares y de los sujetos especiales de protección por parte del Estado que de ellos se ocupan.

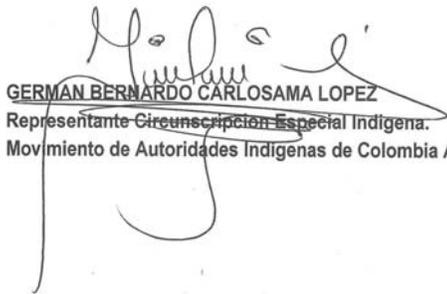
VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en todo lo anterior, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 089 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve y protege el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Movimiento Político MIRA



GERMAN BERNARDO CARLOSAMA LOPEZ
Representante Circunscripción Especial Indígena.
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se promueve y protege el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover y proteger el empleo de aquellas personas que tienen a cargo el cuidado de algún miembro de su núcleo familiar que presenta una condición de discapacidad o dependencia.

Artículo 2°. *Política de empleo.* Para efectos de la presente ley, el Ministerio de Trabajo, previo estudio Conpes, desarrollará la política pública nacional de empleo para trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, con participación de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Esta política de empleo se debe dirigir a estimular la inserción laboral de los trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, mediante alternativas de trabajo flexible, como el teletrabajo, entre otras, de acuerdo con la Ley 1221 de 2008, donde se consideren como población vulnerable y se priorice su vinculación laboral a través mecanismos como este.

Artículo 3°. *Definición de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidador.* Es aquella persona que tiene a su cargo el cuidado de otra que pertenece a su núcleo familiar, en calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil de la persona dependiente, que le presta ayuda permanente para las actividades de la vida diaria.

Parágrafo. El Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) del Ministerio de Salud y Protección Social, constituirá una base de datos nacional y pública de las personas con responsabilidades familiares de cuidador conforme a la definición del presente artículo. Será responsabilidad del trabajador proveer al empleador la información para poder acogerse a la presente ley.

Artículo 4°. *Definición de personas con discapacidad o dependencia.* Para esta ley se entiende personas con discapacidad quienes tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás y que requieran de una persona que los acompañe y asista durante sus actividades diarias. La persona dependiente es aquella que presenta graves problemas de salud por enfermedad o vejez que requiere la asistencia de una persona que le acompañe y asista durante su estado de convalecencia.

Artículo 5°. *Condiciones especiales en el contrato laboral y en la vinculación legal y reglamentaria.* Si un trabajador asume responsabilidades familiares de cuidador podrá concertar con su empleador beneficios especiales tales como: permisos

y flexibilización del horario laboral, que le permitan desarrollar sus funciones laborales y cumplir con sus obligaciones de cuidador, debiendo justificar dicha condición de cuidador.

Artículo 6°. *Prohibición de despido.* La condición de trabajadores con responsabilidad familiar de cuidador no constituye por sí misma una causal de justificación para dar por terminada unilateralmente la relación de trabajo.

Se prohíbe a los empleadores exigir requisitos o certificaciones que impidan el ingreso laboral de aquellas personas con responsabilidades familiares de cuidador.

Artículo 7°. *Educación.* Las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones Educativas para el Trabajo y Desarrollo Humano tendrán en cuenta la condición de una persona como trabajador con responsabilidades familiares de cuidador para otorgar beneficios en las matrículas y créditos, de acuerdo con lo establecido en sus reglamentos internos.

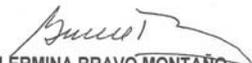
Artículo 8°. *Excepción.* Los beneficios contenidos en esta ley aplicarán únicamente para un miembro de la familia de la persona en condición de discapacidad, conforme a los criterios contemplados en el artículo 3°.

Artículo 9°. *Responsabilidades.* El trabajador con responsabilidades familiares de cuidador, deberá garantizar que la persona en condición de discapacidad que se encuentra a su cargo, gozará de los cuidados y protección que su condición le demanda.

Artículo 10. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,


 GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Movimiento Político MIRA


 GERMAN BERNARDO CARLOSAMA LOPEZ
 Representante Circunscripción Especial Indígena.
 Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2015 SENADO, 48 DE 2015 CÁMARA

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016.

DE 2919-2015

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Observaciones frente al **Proyecto de ley número 33 de 2015 Senado, 048 de 2015 Cámara**, por la cual se decreta el **Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016.**

Respetado Secretario:

Reciba un caluroso saludo de los Alcaldes y Alcaldesas del país quienes manifiestan su voluntad de colaborar por el logro de un país incluyente, emprendedor y en paz.

Para la vigencia 2016 Colombia enfrenta el enorme reto de seguir creciendo a pesar del deterioro en las expectativas de los mercados internacionales, el estancamiento de Europa y China, una de las más aceleradas devaluaciones del mundo y sus posibles consecuencias sobre la inflación, una continua reducción de la renta petrolera y las deficiencias estructurales de los sectores industrial, manufacturero y agropecuario que dificultan aprovechar en el corto plazo la coyuntura cambiaria.

Ante tal panorama el trabajo conjunto y coherente de los tres niveles de gobierno es urgente e indispensable. Contrario ello, con el objeto de evadir el costo político del necesario ajuste sobre el presupuesto nacional, el señor Ministro de Hacienda, doctor Mauricio Cárdenas, afirma en medios de comunicación nacional que una de las principales causas por las que el nivel central no puede reducir su gasto de funcionamiento es la existencia de las transferencias a las entidades territoriales.

Es por eso, que la Federación Colombiana de Municipios hace una amable invitación a los Honorables Congresistas, como representantes y defensores de sus regiones, a que durante el debate del presente proyecto de ley se resalten hechos como:

- Que los 33 billones de pesos del Sistema General de Participaciones, proyectados para 2016, se destinan en un 97% a la inversión social.

- La bolsa de educación del SGP representa 10 veces los recursos de inversión del sector financiados con el presupuesto nacional, e incluyen el 100% de los recursos para la gratuidad e incluso la totalidad del costo fiscal de las negociaciones del Ministerio de Educación Nacional con Fecode.

- La bolsa de salud es equivalente a 1,7 veces el presupuesto de inversión del Ministerio de Salud apalancado con recursos nacionales, solo por citar algunos ejemplos.

La Federación Colombiana de Municipios, encontró en su estudio del texto del proyecto de presupuesto de 2016, que el ajuste a las finanzas de la Nación se construye en esta oportunidad sobre los logros de dos décadas de saneamiento fiscal y pensional de los municipios colombianos y sin un debate abierto sobre la crisis de la salud desatada en parte por la falta de control y ejercicio de la autoridad sobre a las EPS.

Las medidas que contiene este proyecto y que se relacionan a continuación, tendrán una repercusión directa sobre los recursos de los nuevos mandatarios locales por lo que la Federación Colombiana de Municipios hace un llamado urgente a los Honorables Congresistas para proponer sobre las mismas las necesarias modificaciones.

Recursos de Fonpet - Salud

La Federación hace propia la oportunidad para expresar su profunda preocupación por el tratamiento que se está dando a los recursos ahorrados por las entidades territoriales en el Fonpet para el sector salud. El artículo 46 del proyecto de presupuesto dispone que se realizará el giro automático de los recursos correspondientes al pasivo del sector salud, de los municipios que no presenten pasivo pensional en dicho sector, para financiar el régimen subsidiado.

Valga pues anotar, que en la consulta realizada al aplicativo en línea oficial el pasado 12 de agosto, la Federación encontró que el monto ahorrado correspondiente a salud es de tres billones de pesos (\$3.084.364.707.933), mientras que el pasivo es de cero pesos (\$0). Aunque tal situación parece responder a falta de consolidación y cargue de la información, resulta pertinente indagar por qué la totalidad de estos recursos se destinará al régimen subsidiado, cuando ello resulta contrario al mandato del artículo 6° de la Ley 549 de 1999 según la cual, una vez cubierto el pasivo pensional, la entidad territorial puede destinar los recursos a las obligaciones legales originales. En consecuencia,

es preciso expresar que estos ahorros provienen del Sistema General de Participaciones y que lo vigente en tal materia es lo que resulta aplicable a los mismos. Es decir, que lo previsto por las Leyes 715 de 2001 y 1438 de 2011 frente a competencias en salud pública y servicios no cubiertos por el subsidio la demanda, también son destinaciones obligatorias a las que se deben aplicar los excedentes.

Para el año 2015, según el Conpes 179, la bolsa de salud del Sistema General de Participaciones asciende a 6.5 billones de pesos, cuyo 20% se destina a acciones distintas a la del aseguramiento, pero igualmente indispensables para las condiciones de salud de los colombianos:

Concepto	Once docenas 2014		Once docenas 2015		Variación % 2015-2014
	%	Valor	%	Valor	
1. Subsidios a la demanda - Continuidad	65,33%	4.038.118	80,00%	5.197.845	28,7%
2. Salud Pública	10,00%	616.224	10,00%	649.731	5,4%
3. PPNA ¹	24,47%	1.507.901	10,00%	649.731	-56,9%
Total²	100%	6.162.243	100%	6.497.306	5,4%

¹Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda

²1,5% del SGP sin asignaciones especiales. Participación en salud.

Fuente: Cálculos DSP.

A lo anterior se debe adicionar que el mecanismo único de recaudo únicamente está autorizado a administrar los recursos provenientes del SGP para el régimen subsidiado (ver artículo 67 de la Ley 1753 de 2015). Aquellos distintos de estos siguen siendo propiedad de las entidades territoriales y deben recibir la destinación original prevista por las Leyes 715 de 2001 y 1430 de 2011.

Insistir en girar la totalidad de los recursos ahorrados en Fonpet al mecanismo de recaudo directo, no solo es muestra del criterio centralista que viene creciendo en la administración del sistema de salud, sino que también es reflejo de una preocupante miopía en la dirección de una política pública que requiere con urgencia mayor destinación de recursos a la promoción, prevención y atención primaria en salud.

Por lo tanto, respetuosamente solicitamos al Honorable Congreso de la República que sea observada la destinación de los excedentes de ahorro del Fonpet a todas las obligaciones del sector salud que prevé el régimen constitucional y legal vigente, mediante la siguiente modificación:

Artículo 47. En cumplimiento del artículo de **los artículos** 67 y 147 de la Ley 1753 de 2015, el Fonpet deberá efectuar el giro de los recursos acumulados en el sector salud a 31 de diciembre de 2015, diferentes a lo de Loto en línea, **en la proporción prevista por el artí-**

culo 44 de la Ley 1438 de 2011 para la financiación del aseguramiento, al mecanismo único de recaudo y giro de que trata el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011 o a quien haga sus veces. Correspondiente a las entidades territoriales para las cuales, a esa misma fecha de corte, se haya determinado la no existencia de pasivos pensionales del sector salud de acuerdo con el registro en el Sistema de Información del Fonpet, según los requerimientos de cofinanciación del gasto corriente del régimen subsidiado y la programación de caja, que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las entidades territoriales registrarán presupuestalmente sin situación de fondos **estas las operaciones correspondientes a la financiación del aseguramiento en régimen subsidiado y al pago de aportes patronales** y realizarán el respectivo registro contable con base en la información que suministre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Los recursos restantes para salud pública y pago de servicios en lo no cubierto con el subsidio a la demanda será girado a los municipios y destinado según lo previsto en las Leyes 715 de 2001 y 1438 de 2011.**

Financiación de estudios y diseños

Es ampliamente conocida la problemática que se genera en las entidades territoriales debido a la escasez de recursos para realizar estudios y diseños de óptima calidad técnica que sienten las bases de obras seguras, sostenibles y productivas. Para el 2013, según los datos de ejecuciones presupuestales del DNP, el 49,36% de los ingresos de los municipios provenían del SGP, y estos recursos por ley no pueden destinarse a la pre inversión. Así mismo, el 30,81% de los ingresos, provenientes de fuentes tributarias, deben destinarse en su mayor parte a financiar el funcionamiento de la entidad. Los recursos restantes son endeudamiento, que tampoco puede servir como fuente de pago para la pre inversión (3,14%), y regalías que sirven parcialmente a dicho propósito.

En este marco es pertinente autorizar el uso de los recursos nacionales para generar los estudios y diseños indispensables para una adecuada orientación de la inversión pública. Al respecto, comedidamente proponemos al Congreso de la República que las obras que cuenten con este beneficio sean potencialmente aquellas de iniciativa de las entidades territoriales además de aquellas de iniciativa nacional.

Artículo 74. Las entidades que forman parte del presupuesto general de la Nación destinarán recursos de sus presupuestos para financiar los estudios y diseños de obras que se pretendan realizar en las regiones, **sean estas de iniciativa de las entidades territoriales o de las entidades del nivel nacional.**

Contribución parafiscal de espectáculos públicos

Lastimosamente, aunque el sector cultura es uno de los más relevantes para ofrecer alternativas distintas de desarrollo local, es también un sector que refleja un claro proceso de recentralización en el manejo de sus recursos. Siendo insuficiente derogar el impuesto a los espectáculos públicos para las actividades de exhibición cinematográfica en el 2004, la Ley 1493 de 2011 derogó el mismo impuesto para las restantes actividades y lo convirtió en una contribución parafiscal nacional. En su momento, la defensa que la Federación Colombiana de Municipios realizó a favor de los recursos territoriales consiguió que el recaudo de la nueva contribución fuese automáticamente transferida a los territorios en donde la misma se genera. Como lo refleja la siguiente gráfica, estos cambios han redundado en una reducción del recaudo.



Ahora, propone el proyecto de ley de presupuesto que los recursos no ejecutados de esta fuente sean devueltos al Tesoro Nacional. Hecho que no tiene en cuenta que, años como el 2014 en donde la administraciones estuvieron sometidas durante 6 meses a las restricciones de la ley de garantías, o como el año 2015 cuando se presentan tres meses de estas últimas restricciones sumados a la imposibilidad de aprobar vigencias futuras, definitivamente son una talanquera para imprimir celeridad a las obras que requiere el sector cultural en lo territorial.

Es por ello, que comedidamente solicitamos al Honorable Congreso de la República **eliminar el artículo 77** del proyecto de ley en estudio.

Artículo 77. Las entidades territoriales que no haya ejecutado a 31 de diciembre de 2015 los recursos provenientes de la contribución parafiscal a espectáculos públicos de que trata el artículo 7º de la Ley 1493 de 2011 girados a los distritos y municipios por el Ministerio de Cultura, serán reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con los rendimientos financieros generados y no ejecutados, a más tardar el 30 de junio de 2016.

Finalmente, es de anotar que las disposiciones contenidas en los artículos 47 y 77 constituyen un exceso no permitido al legislador toda vez que están modificando disposiciones sustanciales, en los términos que ha sido expresado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-142 de 2015.

“La unidad de materia en la leyes anuales de presupuesto. Reiteración de jurisprudencia.

4.5.4.2. *Al examinar la vulneración de la unidad de materia en el caso, este tribunal pone de presente que la ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no prever “regulaciones que sobrepasen temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”. En este contexto, destaca que la vigencia temporal de la ley anual de presupuesto está prevista expresamente en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 –compilatorio de las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto–, al decir que este tipo de leyes “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.*

4.5.7.2.1. *Los casos en los cuales este tribunal ha encontrado que la ley anual de presupuesto viola la unidad de materia, son los siguientes:*

i) *cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto, (C-039 de 1994; [61] C-177 de 2002);*

ii) *cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);*

iii) *cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006);*

iv) *cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni*

tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006);

v) *Cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)”;*

Agradecemos el buen trámite que se le dé a esta iniciativa y esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos para el desarrollo de la misma.

Cordialmente,



GILBERTO TORO GIRALDO

CONTENIDO

Gaceta número 814 - miércoles 14 de octubre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 051 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adoptan mecanismos de protección en la familia. 1

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 089 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve y protege el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones 10

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Federación Colombiana de Municipios al proyecto de ley número 33 de 2015 Senado, 048 de 2015 Cámara, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016..... 16

