

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 611

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 24 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2020 SENADO

*por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud.*

Proyecto de Ley No. de 2020

Por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DECRETA

**ARTICULO PRIMERO.** PROHIBICION DE CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PERSONALES PARA VINCULAR A TRABAJADORES DE LA SALUD. Queda expresamente prohibidos los contratos de prestación de servicios personales u órdenes de prestación de servicios personales OPS, de carácter comercial, civil y/o administrativo, para la vinculación directa o indirecta del talento humano en todo el sector de la salud.

**PARÁGRAFO.** Se exceptúan los contratos que tengan origen en relaciones de negocios jurídicos estrictamente comerciales, civiles o administrativos, sin que sea suficiente mérito probatorio la sola exhibición del contrato correspondiente.

**ARTICULO SEGUNDO.** CONTRATO DE TRABAJO Y RELACION REGLAMENTARIA. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleadores públicos, privados, mixtos, comunitarios y solidarios, deberán celebrar contratos de trabajo y/o relación reglamentaria, para vincular al talento humano en la prestación personal y directa del servicio de salud, respetando los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

**PARÁGRAFO 1.** Se exceptúan los contratos que tengan origen en relaciones de negocios jurídicos comerciales, civiles o administrativos, de que trata el parágrafo único del artículo anterior.

**PARAGRAFO 2.** Para garantizar el pago oportuno al talento humano de la salud vinculado por contrato de trabajo laboral, no se requerirá de la autorización por parte de la Empresa Promotora de Salud EPS, para proceder al giro directo a las Institución Prestadora de Servicios de salud IPS, basta la presentación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales PILA, que tenga origen exclusivamente en las relaciones contractuales de carácter laboral.

**ARTICULO TERCERO.** CONVERSION DE CONTRATOS. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los contratos de prestación de

servicios personales u órdenes de prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud que se encuentren en ejecución, tendrán un término improrrogable de dos (2) meses, para que las partes que lo suscribieron procedan de mutuo acuerdo a la conversión de los mismos en contratos individuales de trabajo.

Una vez vencido el término establecido en el inciso anterior, sin que se hubiere logrado un acuerdo, se entenderá de pleno derecho la conversión de estos contratos de prestación de servicios personales a contrato de trabajo en el sector público y privado.

**Parágrafo:** Este artículo no se aplicará para los actuales contratos de prestación de servicios que tengan origen estrictamente en negocios jurídicos de carácter comercial, civil o administrativo.

**ARTICULO CUARTO. PROHIBICION DE INTERMEDIACION O TERCERIZACION LABORAL.** Queda expresamente prohibida cualquier forma de intermediación laboral incluyendo el contrato sindical o la tercerización laboral, para vincular talento humano en el sector salud, a las Empresas Promotoras de Salud EPS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, Empresa Social del Estado y Empresas de Transporte Especial de Pacientes, sean de carácter públicas, privadas, mixtas, comunitarias o solidarias, siempre y cuando, los equipos y/o instalaciones sean de propiedad de la empresa promotora de salud, prestadora de salud o de transporte especial de pacientes.

**ARTICULO QUINTO: MÍNIMO VITAL PROFESIONAL DEL TALENTO HUMANO EN SALUD.** La dignificación del talento humano al servicio de la salud en todo el territorio del país, tendrá un piso mínimo de ingreso salarial, equivalente setenta por ciento (70%) del salario mínimo legal mensual vigente SMLMV, por cada semestre de formación académica técnica, tecnológica y universitaria en pregrado.

**PARÁGRAFO 1°.** Este artículo solo tendrá aplicación para los contratos laborales que se rigen por el código sustantivo del trabajo y para los empleos públicos que sean desempeñados por servidores públicos que presten sus servicios en el sector de la salud.

**PARAGRAFO 2°.** Las Empresas Promotoras de Salud EPS, Instituciones Prestadoras de Salud IPS y Empresas de Transporte Especial de Pacientes, sean de carácter públicas, privadas, mixtas, comunitarias o solidarias, contarán con un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para que se dé estricto cumplimiento al presente artículo.

**ARTÍCULO SEXTO. BONO ESPECIAL MENSUAL OBLIGATORIO.** Todo el talento humano en salud que preste sus servicios en zonas de conflicto, recibirá adicionalmente una remuneración mensual correspondiente al 10% de su salario, el cual no constituirá factor salarial para la liquidación de prestaciones y cesantías.

**ARTICULO SEPTIMO. VIGILANCIA Y CONTROL.** El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud, ejercerán especial vigilancia para el cumplimiento de la presente ley.

**ARTICULO OCTAVO. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Casanare



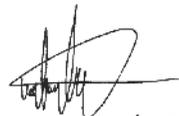
**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**LUIS FERNANDO VELAZCO**  
Senador de la República



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



**WILMER LEAL PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá



**ABEL DAVID JARAMILLO**  
Representante a la Cámara  
Partido MAIS



**OSCAR CAMILO ARANGO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Vichada



**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



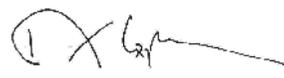
**CRISANTO PISSO MAZABUEL**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
Representante a la Cámara



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República



**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



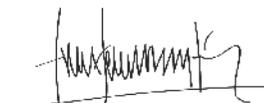
**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá



**JULIÁN GALLOS CUBILLOS**  
Senador de la República



**JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical



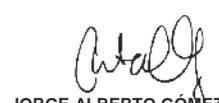
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



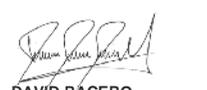
**SANDRA LILIANA ORTIZ NOVOA**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde



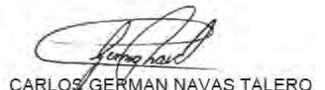
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



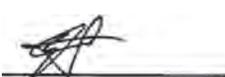
**JORGE ALBERTO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático



**DAVID RACERO**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.



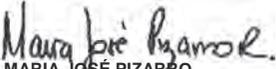
**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander



**JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ**  
Representante a la Cámara

<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>MARIA JOSÉ PIZARRO</b>                  Representante a la Cámara                  Bogotá D.C.             </div> <div style="text-align: center;">   <b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b>                  Representante a la cámara                  Departamento de Santander             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Tolima             </div> <div style="text-align: center;">   <b>CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY</b>                  Representante a la Cámara por Boyacá             </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>JORGE ALBERTO GÓMEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia             </div>	<p style="text-align: center;"><b>I. OBJETIVO</b></p> <p>El presente proyecto de Ley que reglamenta el trabajo en condiciones dignas y justas para todo el talento humano al servicio de la salud en todo el territorio de Colombia, tiene como soporte normativo el artículo 25 de la Constitución Nacional, que reconoce como derecho fundamental y de especial protección, el trabajo en condiciones dignas y justas.</p> <p>En efecto, se establece en forma expresa la prohibición de la celebración de contratos de prestación de servicios personales directos, las ordenes de prestación de servicios OPS, la intermediación y la tercerización laboral, en la vinculación del talento humano al servicio de la salud, salvo o excepto para los contratos de prestación de servicios personales, que exclusivamente tengan origen en relaciones de negocios jurídicos estrictamente comerciales, administrativos o civiles, sin que, para ese efecto probatorio, sea suficiente la sola exhibición del contrato correspondiente, conforme al principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades.</p> <p>Es de conocimiento público que las OPS casi en su totalidad en el sector salud, son verdaderas relaciones laborales que burlan las prestaciones económicas y sociales a que tienen derecho la inmensa mayoría del talento humano al servicio de la salud, violándose los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes. Hoy la situación se empeora por los altísimos riegos de contagio del COVID-19 que muy pronto se acercará a 1.000 trabajadores de la salud, por su entrega desinteresada y sin descanso por salvar vidas de personas con coronavirus.</p> <p>El proyecto de ley busca desterrar de una vez por todas, el odioso contrato de prestación de servicios personales y las ordenes de prestación de servicios personales, por parte de los empleadores del sector salud en Colombia. Durante los últimos años la justicia colombiana y en especial las altas cortes, mediante diversos fallos que se constituyen en precedentes jurisprudenciales de obligatorio acatamiento, han desenmascarado el engaño de los contratos de prestación de servicios personales, no solamente contra el trabajador laboral, sino también, la violación a los preceptos constitucionales y legales, que protegen el derecho al trabajo digno, estable, con prestaciones económicas y sociales.</p> <p>La administración de justicia ha proferido cientos de miles de fallos que reconocen el contrato realidad laboral en relación con los contratos u órdenes de prestación de servicios, porque se demostró que el trabajador, estuvo sometido al cumplimiento del horario de atención de la entidad; que no delegó su prestación de servicio en terceras personas; que ejerció sus labores en las</p>
<p>instalaciones del empleador o contratante; que tenía una remuneración periódica y; que su labor estaba subordinada bajo los condicionamiento fijados por el empleador de acuerdo con las necesidades del servicio. En la cosa juzgada de los fallos se invocó siempre el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, para sustentar la transgresión de los derechos de los trabajadores, que fueron vinculados en forma ilegal mediante OPS o CPS.</p> <p>Además, el Proyecto de Ley para garantizar el pago oportuno de los salarios y demás acreencias laborales del talento humano, dispone el giro directo a las IPS para el pago de la mínima de los trabajadores de la salud vinculados por contrato de trabajo, sin que se requiera de la autorización previa de la EPS.</p> <p>De otra parte, el proyecto de Ley tiene también por objeto eliminar la intermediación laboral y la tercerización laboral, para todos los trabajadores de la salud y no exclusivamente para el talento misional de salud, por cuanto con la intermediación se impuso un instrumento de engaño a las prestaciones económicas, legales y a la estabilidad del talento humano al servicio de la salud.</p> <p>En cuanto a la dignificación del talento humano de la salud que tanta simpatía despierta en todos los estamentos de la sociedad colombiana, el proyecto busca reconocer un mínimo vital profesional para todos los trabajadores de la salud a nivel técnico, tecnólogo y universitario, quienes han dedicado con mucho esfuerzo económico, emocional y mental en su formación académica en pregrado. Además, el talento humano está expuesto a un alto grado de riesgo laboral, a una inestabilidad laboral e ingresos indignos para lograr el bienestar familiar.</p> <p>El texto propone para la dignificación del talento humano al servicio de la salud tendrá un piso mínimo de ingreso salarial, equivalente al setenta por ciento (70%) del salario mínimo legal mensual vigente SMLMV, por cada semestre de formación académica técnica, tecnológica y universitaria en pregrado.</p> <p>De otra parte, el proyecto reconoce un bono del diez por ciento (10%) adicional a su ingreso a los trabajadores de la salud, que prestan su servicio laboral en zonas de conflicto del país, para atender la población civil en medio del fuego y amenazas, con lo cual pone en peligro su integridad física. Dicho apoyo económico no será en ningún caso factor salarial para calcular prestaciones económicas y sociales.</p>	<p style="text-align: center;"><b>II-. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa fue concertado con Médicos Unidos de Colombia, Bacteriólogos en Acción, Asociación de Prestadores de Salud Oral Colombiana, Sindicato Gremial Nacional de Optometría – SIGNO, Asociación Colombiana de Profesionales en Atención Pre Hospitalaria – ACOTAPH, Sindicato Nacional de Profesionales en Fonoaudiología, Fisioterapia y Terapia Ocupacional –SINALPROFFT, Acción Odontológica, Colegio Colombiano de Terapia Ocupacional, Asociación Colombiana de Facultades de Terapia Respiratoria – ACOFATER, Psicólogos Unidos de Colombia, Agrupación de Cirujanos del Valle – ASCIVAL y Asociación de Fonoaudiólogos Especialistas en Seguridad Salud y Trabajo, tiene por objeto éste proyecto establecer que, toda vinculación de los trabajadores de la salud, deberá hacerse por regla general mediante contrato laboral de trabajo y/o relación reglamentaria, por parte de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), Instituciones Prestadoras de Salud y Empresas de Transporte Especial de Pacientes, sean públicas, privadas, mixtas, comunitarias o solidarias.</p> <p>El proyecto de Ley pretende dignificar el trabajo del talento humano al servicio de la salud, que en la actualidad en su inmensa mayoría son objeto de una explotación oprobiosa, discriminatoria e indigna, con ocasión de las famosas ordenes de prestación de servicios personales, que en realidad violan los principios y derechos constitucionales que protegen toda forma de trabajo humano, especialmente el de igualdad en la protección y trato para los trabajadores. En Colombia el trabajo goza de especial protección del Estado trabajo.</p> <p>Es de conocimiento público que la vinculación y prestación directa y sin autonomía de médicos, odontólogos, bacteriólogas, enfermeras, terapistas, trabajadores sociales, auxiliares y demás personal paramédico, a los servicios de salud en todo el país, se hace en su mayoría mediante las OPS, bajo el sometimiento evidente de una dependencia o subordinación de quien presta el servicio y sujeto a un plan de instrucciones y jornada de trabajo, con el único propósito de no reconocer las prestaciones laborales y de seguridad social como: salario; vacaciones; prima de servicios; cesantías; dotación; auxilio de transporte; salud y riesgos de invalidez, vejez y muerte; pensión de jubilación. Es decir, que la OPS se utiliza como instrumento para desconocer los derechos laborales.</p> <p>En efecto, se viola abiertamente el mandato del inciso 4° del artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968, y de paso el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que hace referencia al carácter temporal de la OPS. A los trabajadores de la salud los ampara el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo que define los 3 elementos esenciales del contrato de trabajo, y en su numeral 2° dispone expresamente que:</p>

*“Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.*

Uno de los fundamentos principales del presente proyecto de Ley, es el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo.

Por ello, se hace necesario lo más urgente posible que el Congreso de la República, expida la presente ley con el propósito de prohibir los contratos civiles o comerciales de prestación de servicios personales y directos para la vinculación laboral de los trabajadores en el sector salud, para dignificar la labor del talento humano y evitar que se sigan usando las OPS como regla general en la vinculación del talento humano del sector salud.

El proyecto de Ley exceptúa los contratos de prestación de servicios personales que estrictamente y en forma incuestionable traten de relaciones correspondientes a verdaderos negocios mercantiles, administrativos o civiles, que tiene por objeto una utilidad para el profesional de la salud. Un ejemplo de ello, corresponde a los especialistas que tienen ingresos superiores a 40, 60, 80 y más millones de pesos mensuales. Este grupo de contratistas y no trabajadores, no representan el 5% de todo el talento humano vinculado al sector de la salud.

Muy a pesar de la flexibilización laboral, las empresas promotoras de salud y de las instituciones prestadoras de salud, jamás pueden violar los principios y derechos constitucionales que protegen en forma especial el derecho al trabajo, y tampoco las normas legales que lo reglamentan. En efecto, se podrán implementar diferentes formas de contratación laboral, pero no podrá sustituirse el contrato laboral o la relación reglamentaria, por las OPS, que son la negación burda del derecho laboral.

A lo largo de la historia colombiana en estado de guerra o conflicto permanente, y en especial hoy ante la pandemia del coronavirus, los trabajadores de la salud han arriesgado su propia vida y las de sus familias, para salvar la vida de sus pacientes. Es por ello, que éste proyecto es un homenaje y reconocimiento póstumo para exaltar la memoria del doctor WILLIAM GUTIÉRREZ LOMBANA, Médico Cirujano, Especialista en Anestesiología y Cuidado Crítico, quien falleció por salvar vidas con ocasión del contagio del COVID-19. El Congreso reconoce en él el sacrificio de muchos profesionales de la salud que han muerto por causa del coronavirus, y quiere que éste proyecto perdure con su nombre en la memoria de todos los colombianos.

De otra parte, los trabajadores de la salud se enfrentan a otro método de vinculación que atenta gravemente contra su dignidad y estabilidad, a través del instrumento de la intermediación y la tercerización laboral, que también tiene efectos negativos en contra de la atención de los usuarios del sistema de salud.

Colombia, y en una burla a los principios y derechos constitucionales que tienen que ver con el derecho al trabajo.

En esta coyuntura de la pandemia del Coronavirus, se hace necesaria la prohibición de las OPS como norma general en la vinculación de la fuerza de trabajo en el sector salud.

Ahora, frente a la intermediación y tercerización laboral en el sector salud, el Gobierno Nacional a partir del año 2000 inició el proceso de tercerización laboral del talento humano, con la disculpa que ellos ganaban mucho dinero, junto con excesivas prestaciones extralegales, abriendo las puertas a las cooperativas de trabajo asociado, también a las empresas temporales de servicios.

El Congreso de la República al expedir la ley 1164 de 2007, no se refirió a la modalidad de contratación del talento humano al servicio de la salud, ni tampoco a un ingreso salarial digno, dejando ese vacío que permite otras modalidades de vinculación de los trabajadores de la salud, que son diferentes y opuestas a las disposiciones legales que rigen relaciones laborales.

La Ley 1429 de 2010 señaló que el talento humano misional permanente no se podía vincular a través de pre cooperativas y cooperativas de trabajo asociado.

Más adelante en el año 2011 se expidió la Ley 1438 que permitió la tercerización de servicios completos en las empresas sociales del estado, desmontándose así una de las principales responsabilidades públicas en la prestación de servicios de salud, mandato que fue condicionado por la Corte Constitucional para actividades no misionales.

El Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1741 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, solamente el artículo 18 señala que, al talento humano en salud, se le ampara por condiciones laborales justas, dignas y con estabilidad.

El Decreto 583 de 2016 al reglamentar el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, buscó darle piso legal a la tercerización laboral para los eventos que no se tratará de actividades misionales de las entidades públicas y privadas del sector salud, desconociendo los avances en ésta materia. Además, dispuso que esas entidades podían tercerizar las actividades misionales permanentes, siempre que se respeten las normales laborales vigentes, entrando en abierta contradicción con el mandato de Ley 1429 de 2010 en estos asuntos, es decir que, en vez de reglamentar la ley, lo que hizo éste decreto fue modificarla ilegalmente.

Por último, muy a pesar de que existen diferentes proyectos de ley en trámite tanto en Cámara como en senado, ninguno de ellos hace expresa la prohibición de los contratos y ordenes de prestación de servicios para la vinculación permanente del talento humano. En consecuencia, no se ha podido reglamentar por ley las condiciones laborales, dignas y justas para los trabajadores de la salud en el país, simplemente se vienen impulsando unos

La responsabilidad en prestación de servicios de salud está en cabeza de las Empresas Promotoras de Salud EPS, las Instituciones Prestadoras de Salud IPS y las Empresas de Transporte Especial de Pacientes, sean públicas, privadas o mixtas, y por tal razón, deben asumir su responsabilidad respondiendo directamente por la estabilidad laboral y las reclamaciones de carácter laboral, desmontando la intermediación y la tercerización laboral en la salud. El Congreso de la República debe prohibir de manera expresa la intermediación laboral en el sector salud, por cuanto sus dos propósitos consisten en la utilidad mercantil y esquivar el pago de las acreencias y prestaciones laborales de las EPS, IPS y de las empresas de transporte de pacientes.

**III.- ANTECEDENTES**

El periodo anterior a la expedición de la constitución de 1991, existía estabilidad laboral, cláusulas de reintegro, restricciones a la contratación a término fijo o empleo temporal, el pago de las horas extras y compensatorios, retroactividad de las cesantías, entre otros.

Ya en el gobierno del Presidente CESAR GAVIRIA se implementó el proceso de apertura y modernización del Estado que buscaba menos intervención del ente estatal en la economía y la reducción del tamaño del Estado, conllevó a la reestructuración de los organismos gubernamentales y a la privatización de empresas públicas.

En cuanto a los contratos de trabajo se impulsó la desregulación y flexibilización de las normas de trabajo, se dijo que con el propósito de realizar un reajuste estructural para adecuar los principios y normas laborales a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía colombiana. Luego la Ley 100 de 1993 se modifican sustancialmente las reglas del sistema de salud, principalmente con el retiro del Estado en la prestación directa de los servicios y el establecimiento de la libre concurrencia regulada entre el sector privado y público en la prestación del servicio de salud. Además, crea las entidades intermediarias del sector salud.

Pero lamentablemente los empleadores del sector salud, fueron más allá de la flexibilización laboral de la apertura y desconocieron de un tajo el Código Sustantivo del Trabajo, en la prestación de servicios personales y directo por parte del talento humano en el sector salud, para priorizar el Código Civil y Comercial.

Desde entonces, se viene atropellando los derechos laborales de todas las personas que prestan sus servicios en forma directa, permanente y subordinada, con ocasión de la implementación sistemática de los OPS, lo que ha llevado a una pésima prestación del servicio público de salud en

acuerdos de formalización laboral con entidades públicas y privadas, que no tienen el alcance normativo.

En conclusión, el Congreso de la República debe ser tajante en forma expresa, para que se prohíba las OPS y los contratos de prestación de servicios personales de carácter comercial, civil y administrativo, junto con la orden de terminar dichos contratos que actualmente se ejecutan para celebrar los contratos de trabajo y la relación reglamentaria del caso. Así mismo, se debe prohibir expresamente la intermediación laboral y la tercerización laboral, para la vinculación de los trabajadores del sector salud en el país.

**IV.- ANALISIS DE IMPACTO FISCAL**

1-. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cuanto al análisis del impacto fiscal del presente proyecto de Ley con relación al Marco Fiscal de Mediano Plazo, podemos decir en primer lugar, que el artículo 334 de la Constitución Política en su parágrafo único dispone en forma perentoria que, bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar protección efectiva.

Este proyecto de ley que reglamente el trabajo en condiciones dignas y justas para todo el talento humano al servicio de la salud en todo el territorio de Colombia, tiene como soporte normativo el artículo 25 de la Constitución Nacional, que reconoce como derecho fundamental y de especial protección, el trabajo en condiciones dignas y justas. En consecuencia, ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal, para impedir la aprobación de éste proyecto de ley.

De otra parte, con ésta iniciativa legislativa se implementa una prohibición expresa y categórica a las OPS y/o contratos de prestación de servicios personales, para vincular laboralmente el talento humano al servicio de la salud. Esta proscripción o exclusión se encuentra implícita en diferentes disposiciones legales aquí citadas, y de fallos de las altas cortes que afirman que dichas OPS y contratos de prestación de servicios personales permanentes, son verdaderos contratos realidad laboral, con los cuales se están violando el derecho fundamental al trabajo digno, justo y estable.

La figura del contrato de trabajo parea el talento humano en salud, no es una propuesta nueva, ya que la misma existe incluso desde antes de la aprobación de la constitución de 1991. En consecuencia, el marco fiscal de mediano plazo debió tener en cuenta los gastos de salarios y prestaciones sociales de todos los trabajadores de la salud en el marco fiscal de mediano plazo, por tratarse de un derecho fundamental de protección especial superior. Además, el proyecto Ley no está concibiendo o inventando nuevas

prestaciones económicas y sociales de los trabajadores de la salud, porque ya están reconocidas en nuestra constitución y en las leyes laborales para los empleados públicos y trabajadores privados.

De otra parte, con relación al mínimo vital profesional, éste se constituye en un referente general, para que en adelante se tenga en cuenta como un instrumento para la dignificación del talento humano de la salud. El mismo es viable financieramente dentro del cupo fiscal a mediano plazo, porque al formalizar laboralmente el trabajo de los profesionales de la salud, ingresan nuevos recursos significativos, con los aportes patronales en salud y riesgo laboral.

En el año 2017 el total de gasto de la salud representó el 7.2% del PIB de Colombia, que tuvo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo. Entonces, si hoy el producto interno del país asciende a 314.000 millones de dólares o 1.130 billones de pesos, y el gasto de la salud del presupuesto del año 2021 se le asigna como mínimo ese porcentaje del 7.2% del PIB, podemos decir que el gasto en el sector salud tendría un cupo fiscal de 81 billones de pesos, muy superior al del año 2019 que fue de 55 billones de pesos. Entonces, honorables Congresistas si hay cupo fiscal suficiente para atender el mínimo vital profesional citado. En el mismo sentido argumental, el bono especial para quienes trabajen en zonas de conflicto.

Además, si reducimos los altos niveles de corrupción y la intermediación laboral, Colombia tendrá los recursos suficientes para garantizar la un mejor servicio de salud y la dignificación de todos los trabajadores de la salud.

**V-. DEL ARTICULADO EN GENERAL**

Con base en los argumentos anteriores, el articulado del proyecto de ley garantiza a todos los trabajadores del sector salud, una verdadera estabilidad laboral y el acceso a las prestaciones económicas y sociales dignas, sin ninguna clase de intermediación o tercerización laboral.

El artículo primero, establece la prohibición de vincular a los trabajadores de la salud mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de prestación de servicios de carácter comercial o civil. Se exceptúa la prestación de servicio que tenga origen en negocios mercantiles o civiles.

El artículo segundo, dispone que, a partir de la vigencia de la Ley, los empleadores públicos, privados, mixtos, comunitarios y solidarios, solamente podrán celebrar contratos de trabajo y/o relación reglamentaria, para vincular al talento humano en la prestación directa del servicio de salud, con la salvedad del artículo primero. Además, dispone el giro directo a las IPS para el pago de la mínima de los trabajadores de la salud vinculados por contrato de trabajo, sin que se requiera de la autorización previa de la EPS.

El artículo tercero, ordena hacer la conversión de mutuo acuerdo de los contratos de prestación de servicios OPS que actualmente se ejecutan, a contratos de trabajo durante el término improrrogable de un mes.

El artículo cuarto, establece la prohibición para las EPS, IPS y Empresas de Transporte Especial de Pacientes, vincular talento humano mediante cualquier forma de intermediación o tercerización laboral, para desarrollar labores en la prestación del Servicio de Salud, con sus equipos y/o instalaciones de la entidad responsable de la prestación del Servicio de Salud.

El artículo quinto, define el mínimo vital profesional para los trabajadores de la salud, con el propósito de dignificar su labor y el bienestar de su familia, para quienes hayan obtenido título académico de pregrado, en formación técnica, tecnológica y universitaria.

El artículo sexto, establece un bono especial mensual obligatorio, para el talento humano en salud que preste sus servicios en zonas de conflicto, el cual no constituirá factor salarial.

El artículo séptimo, dispone que la vigilancia y control de la Ley estará a cargo del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud. Y por último el artículo octavo, señala la vigencia de la ley y la derogatoria de las normas que le sean contrarias.

Atentamente



**CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Casanare



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**LUIS FERNANDO VELAZCO**  
Senador de la República



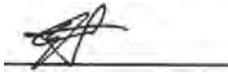
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



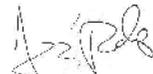
**WILMER LEAL PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá



**ABEL DAVID JARAMILLO**  
Representante a la Cámara  
Partido MAIS



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander



**JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ**  
Representante a la Cámara



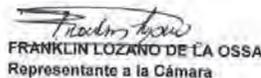
**OSCAR CAMILO ARANGO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Vichada



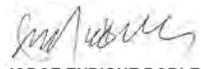
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



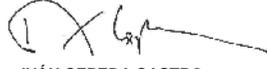
**CRISANTO PISSO MAZABUEL**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
Representante a la Cámara



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República



**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá



**JULIÁN GALLOS CUBILLOS**  
Senador de la República



**JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical



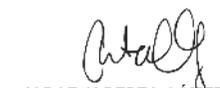
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



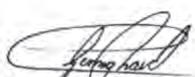
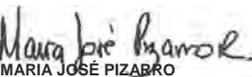
**SANDRA LILIANA ORTIZ NOVOA**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde



**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

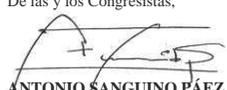
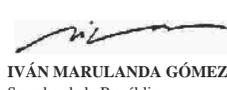


**JORGE ALBERTO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

 <p><b>DAVID RACERO</b> Representante a la Cámara Bogotá D.C.</p>  <p><b>CARLOS GERMAN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARIA JOSÉ PIZARRO</b> Representante a la Cámara Bogotá D.C.</p>  <p><b>CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ</b> Representante a la cámara Departamento de Santander</p>  <p><b>ÁNGEL MARÍA GAITÁN PÚLIDO</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima</p>  <p><b>CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY</b> Representante a la Cámara por Boyacá</p>  <p><b>JORGE ALBERTO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>	<p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Doctor: <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General del Senado Congreso de la República Capitolio Nacional</p> <p>ASUNTO: Radicación del Proyecto de Ley No. de 2020 "Por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales laborales del talento humano en el sector de la salud y se dictan otras disposiciones.</p> <p>En nuestra condición de Congresista de la República, con todo respeto nos permitimos radicar el Proyecto de Ley No. 2020, "por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud, para que se ponga en consideración de loa Cámara de Representantes, a fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1991.</p> <p>Este proyecto de ley, además de pretender dignificar las condiciones laborales del talento humano del sector salud, se presenta como un homenaje y reconocimiento póstumo para exaltar la memoria del doctor WILLIAM GUTIÉRREZ LOMBANA, Médico Cirujano, Especialista en Anestesiología y Cuidado Crítico, quien falleció por el COVID-19, durante su intenso trabajo por salvar vidas. El Congreso reconoce en él el sacrificio de muchos profesionales de la salud que han padecido por causa del coronavirus, y quiere que éste proyecto perdure con su nombre en la memoria de todos los colombianos.</p> <p>Nos permitimos adjuntar original y dos (2) copias, en formato pdf debidamente diligenciado y formato word, enviados desde el correo institucional.</p> <p>Este proyecto de Ley fue concertado con las siguientes asociaciones de la salud: MEDICOS UNIDOS DE COLOMBIA, BACTERIOLOGOS EN ACCION, ASOCIACION DE PRESTADORES DE SALUD ORAL COLOMBIANA, SINDICATO GREMIAL NACIONAL DE OPTOMETRÍA – SIGNO, ASOCIACION COLOMBIANA DE PROFESIONALES EN ATENCION PREHOSPITALARIA – ACOTAPH, SINDICATO NACIONAL DE PROFESIONALES EN FONOAUDIOLOGIA, FISIOTERAPIA Y TERAPIA OCUPACIONAL –SINALPROFFT, ACCION ODONTOLOGICA, COLEGIO</p>
<p>COLOMBIANO DE TERAPIA OCUPACIONAL, ASOCIACION COLOMBIANA DE FACULTADES DE TERAPIA RESPIRATORIA – ACOFATER, PSICOLOGOS UNIDOS DE COLOMBIA, AGREMIACION DE CIRUJANOS DEL VALLE – ASCIVAL y ASOCIACION DE FONOAUDIOLOGOS ESPECIALISTAS EN SEGURIDAD SALUD Y TRABAJO.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 21 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 125/20 Senado "POR EL CUAL SE DICTAN <b>NORMAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR DE LA SALUD</b>", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, LUIS FERNANDO VELASCO, JORGE ENRIQUE ROBLEDO, IVÁN CEPEDA CASTRO, JULIAN GALLO CUBILLOS, JOSÉ AULO POLO, SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA; y los Honorables Representantes CESAR ORTIZ ZORRO, LEON FREDY MUÑOZ, WILMER LEAL PÉREZ, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, OSCAR CAMILO ARANGO, OSWALDO ARCOS, JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS, KATHERINE MIRANDA, JORGE ALBERTO GOMEZ, FABIAN DÍAZ PLATA, CRISANTO PISSO, FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA, TERESA ENRIQUEZ ROSERO, RODRIGO ROJAS LARA, JUAN FERNANDO REYES, DAVID RACERO, CARLOS GERMAN NAVAS TALERO, MARIA JOSÉ PIZARRO, CIRO FERNÁNDEZ, ÁNGEL MARÍA GAITÁN, CÉSAR AUGUSTO PACHÓN, JORGE ALBERTO GÓMEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> <b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2020 SENADO**

*por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad de la actividad portuaria del país.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA DEL PAÍS”</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO:</b> La presente ley tiene por objeto estimular el empleo permanente y regular de los trabajadores portuarios, empleados en las actividades señaladas en los numerales 5.1, 5.2 y 5.9 del artículo 5° de la Ley 1 de 1991; asegurando sus períodos mínimos de empleo, ingresos y la formalización de la labor de los trabajadores; fortaleciendo la competitividad de la actividad portuaria del país.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES:</b> Adiciónese los siguientes numerales al Artículo 5 de la Ley 1 de 1991:</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación y aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>5.25.Trabajo Portuario:</b> Actividad económica, que comprende todas aquellas labores realizadas en los puertos del país, sean estos públicos o privados, para realizar actividades de carga, descarga estiba, desestiba, transbordo, movilización de mercancía desde o hacia las naves, entre bodegas de la nave y en bahía; que se efectúen dentro del área operativa de cada puerto.</p> <p><b>5.26.Trabajador Portuario:</b> Persona Natural que bajo relación de subordinación del operador portuario, desarrolla y/o ejecuta servicios en las zonas portuarias y logísticas de los puertos; tales como supervisión de la actividad, braceros, estibadores, operadores de equipo trincadores o destrincadores, guayeros, prochero, estirador, palero, servicios generales, despachadores, y las personas encargadas del alistamiento, cargue y descargue de camiones y vagones y todas las actividades a fines; y todas aquellas actividades se realizan bajo la subordinación del operador portuario.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Modifíquese el numeral 5.9 del Artículo 5 de la Ley 1 de 1991, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación y aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p>	<p><b>5.9. Operador Portuario.</b> Es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la entidad portuaria, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería. Mediante contratación de los trabajadores con sus propios medios y autonomía técnica y administrativa.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. REGISTRO DE TRABAJADORES PORTUARIOS:</b> Deberá establecerse, implementarse y llevarse un registro para todas las categorías de trabajadores portuarios, en las condiciones que reglamente el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, en un plazo máximo de 6 meses desde la sanción de la presente Ley. El presente registro tiene como finalidad principal encaminar la política laboral respecto de los trabajadores portuarios, encausar la oferta de empleo y formación para el trabajo de éstos, y facilitar los procesos de inspección del trabajo en este sector de la economía.</p> <p>El registro será de obligatorio cumplimiento para todas las empresas que vinculen o contraten personas, -sin importar el tipo de modalidad-, para el desarrollo de cualquiera de las actividades propias del sector portuario, tanto marítimo como fluvial, dentro del territorio colombiano; el cual no implica un requisito previo para el ejercicio de la libre actividad económica, pero se constituye en obligatorio con miras a constituirse como una matriz de caracterización de los empleadores del sector portuario y de sus trabajadores, que permita la vigilancia respecto del cumplimiento de las normas laborales y en el que se incorporarán datos relacionados con su objetivo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> La falta de inscripción en el Registro será sancionada en los términos del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> Todo obligado deberá permanecer inscrito en el registro en el tiempo en que realice cualquier tipo de actividades portuarias señaladas en la Ley 1° de 1991. Una vez culminada la actividad, podrá solicitar su retiro del registro y una vez aprobado el mismo, finaliza su obligación de reporte.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. RESPONSABILIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS:</b> Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 30 de la Ley 1° de 1991, el cual quedará del siguiente tenor literal:</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°:</b> No obstante lo señalado en este artículo, en los nuevos contratos de concesión portuaria o cualquier modificación contractual de adición o prórroga a los existentes, será obligatorio que en el objeto del contrato de concesión, la sociedad portuaria sea la responsable de la prestación de todos los servicios que en su concesión, sean prestados directamente o por terceros. En este segundo caso, la Sociedad Portuaria deberá establecer contratos formales con los operadores portuarios en los cuales se acuerden condiciones,</p>
<p>indicadores de eficiencia y requisitos exigidos para la prestación de los servicios, con el fin de garantizar una responsabilidad única ante la Nación y los usuarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. CADUCIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LABORALES:</b> Sin perjuicio de las facultades y deberes legales de inspección y vigilancia de las autoridades del trabajo, el incumplimiento reiterado de las obligaciones laborales por parte de la sociedad portuaria, los operadores portuarios o cualquier sociedad que preste servicios dentro del puerto y que emplee personas en trabajos portuarios, acarreará la caducidad de la concesión portuaria por parte de la Entidad contratante, en los términos del artículo 18 de la Ley 1° de 1991 y 18 de la Ley 80 de 1993.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. DECLARATORIA DE ALTO RIESGO EN LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS:</b> Reconózcase como actividad de alto riesgo para la salud del trabajador las actividades portuarias definidas en el Artículo 5° de la Ley 1° de 1991, todos los servicios prestados en los puertos públicos y privados del país, directamente relacionados con la sociedad portuaria y los operadores portuarios, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. JORNADA DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PORTUARIO.</b> Todas las empresas que mediante contrato de trabajo en cualquier tipo de modalidad, vinculen trabajadores para el desarrollo de cualquiera de las actividades propias del sector portuario, tanto marítimo como fluvial, dentro del territorio colombiano, deberán establecer una jornada de trabajo para sus trabajadores de máximo ocho (8) horas diarias, la cual comprenderá no sólo el tiempo durante el cual el trabajador desarrolla la actividad portuaria, sino todo aquel en que se encuentre a disposición en el lugar de trabajo dispuesto por el empleador.</p> <p>Las autoridades administrativas del trabajo, dentro de sus funciones de control de las normas laborales, vigilarán el cumplimiento de esta disposición.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°:</b> Para los puertos y/o terminales marítimos o fluviales, que laboren durante veinticuatro (24) horas al día, contarán como máximo con tres (03) turnos de trabajo, cada uno de ocho (08) horas; lo aquí dispuesto, no limita que los trabajadores puedan realizar horas extras, según la necesidad del servicio.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°:</b> Al trabajador portuario que sea citado a desarrollar la actividad portuaria y a quien por causas ajenas a su voluntad, debe esperar en el lugar; se le reconocerán las horas de espera de acuerdo al salario diario devengado por este.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>De las y los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">   <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JOSÉ AULO POLO NARVAEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN LUIS CASTRO</b>                  Senador de la República                  Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JORGE ELIECER GUEVARA</b>                  Senador de la República                  Alianza Verde             </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>IVÁN MARULANDA GÓMEZ</b>                  Senador de la República                  Alianza Verde             </div>

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA DEL PAÍS”</b></p> <p><b>I. Objetivo</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto estimular el empleo permanente y regular de los trabajadores portuarios, empleados en las actividades señaladas en los numerales 5.1, 5.2 y 5.9 del artículo 5° de la Ley 1° de 1991; propendiendo por asegurar períodos mínimos de empleo e ingresos mínimos y la formalización laboral de éstos, promoviendo la competitividad en la actividad portuaria del país.</p> <p><b>II. Justificación.</b></p> <p>El Proyecto de Ley puesto a consideración del Congreso de la República, es una oportunidad para continuar avanzando en las iniciativas existentes en el país, para la conservación, cuidado y protección del ambiente. El Proyecto es elaborado por organizaciones del Distrito de Buenaventura; con el apoyo de la Unidad de Apoyo Legislativo de Antonio Sanguino Pérez, Senador del Partido Alianza Verde.</p> <p>El presente proyecto, busca estar en armonía con las iniciativas que ha emprendido el país para potencializar la competitividad en los puertos; siendo necesario en este sentido, dignificar la labor realizada por los trabajadores portuarios, brindándoles garantías para el desarrollo y ejecución de actividades en zonas portuarias y logísticas del puerto.</p> <p><b>III. Consideraciones</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia, estableció en su preámbulo, la necesidad de <i>“fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”</i>.</p> <p>Es así, como la carta constitucional, expresa en el Artículo 1° que: <i>“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en</i></p>	<p><i>el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”</i>.</p> <p>En este sentido, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entendido éste como el “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad 2018 – 2022”, incluye un conjunto de pactos transversales, entre los cuales es relevante el del <i>“Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible”</i><sup>1</sup>; expresando que se realizara la inversión en la Región de \$123,7 billones de pesos, estableciéndose como uno de los objetivos principales el fomentar el desarrollo productivo legal. No obstante, causa gran preocupación, que no se desarrollan acciones para la dignificación de la labor realizada por los trabajadores portuarios, lo cual ocasiona que se continúe ignorando la grave crisis que se viven en distritos como Buenaventura y otros, en el cual se encuentra el desarrollo portuario del país.</p> <p>Por lo cual y ante la necesidad de dar apertura a la discusión en relación a los derechos fundamentales y laborales de los trabajadores portuarios y guiados por los fundamentos de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), los cuales expresan que: <i>“[...] Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones [...]”</i>; se torna de gran importancia el presente Proyecto de Ley, el cual tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los trabajadores portuarios y sus familiares.</p> <p>Es por ello, que es pertinente recordar, que el pasado dieciséis (16) de mayo de 2017 se suscribió un Acuerdo en el Distrito de Buenaventura en el que uno de los puntos expuestos se relaciona de manera especial con las condiciones laborales del trabajador portuario y en particular, con las extensas jornadas en que éstos permanecen en el sitio de trabajo, en “disponibilidad” para la ejecución de sus labores, sin recibir remuneración alguna. No obstante y pese a los compromisos adquiridos por las autoridades distritales y nacionales, hoy nos encontramos ante graves incumplimientos, que no han permitido el progreso en los distritos y ciudades portuarias, y con ello, no se ha avanzado en la protección de los derechos laborales de los trabajadores portuarios y la dignificación de la labor por estos realizada.</p> <p>Ante los incumplimientos evidenciados, de los acuerdos y reclamos que se han incrementado por parte de los trabajadores portuarios; es necesario expresar que existen graves problemáticas para los trabajadores portuarios, dado el desconocimiento de sus derechos fundamentales; por lo cual, es importante recordar lo dispuesto en materia laboral al interior</p> <p><small><sup>1</sup> <a href="https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Regionales/Region-Pacifico/Diversidad-para-la-equidad-la-convivencia-pacifica-y-el-desarrollo-sostenible.aspx">https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Regionales/Region-Pacifico/Diversidad-para-la-equidad-la-convivencia-pacifica-y-el-desarrollo-sostenible.aspx</a></small></p>
<p>del ordenamiento jurídico colombiano, para la protección integral de los trabajadores, expresando estos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo señala que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana; no obstante en la actividad portuaria, existen graves denuncias sobre el irrespeto a la jornada laboral.</li> <li>- Respecto a la remuneración de la disponibilidad, la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que si el trabajador debe pernoctar en el sitio de trabajo o permanecer en él en espera de la asignación de labores, se debe considerar como “tiempo laborado” y por tanto, debe ser remunerado. Por lo cual, es pertinente regular de forma expresa este tema y recordar a los operadores portuarios sus obligaciones, para con sus trabajadores; es necesario reforzar la actividad portuaria, no desconoce los derechos laborales y dignificar la labor realizada por estos.</li> </ul> <p>Por lo anterior, y con el objetivo de promover la formalización del sector, se hace necesario contar con un registro de información respecto de los trabajadores portuarios, el cual servirá de matriz de caracterización y de control general de cumplimiento de las normas laborales y en el que se incorporen los datos e informaciones relacionadas con los empleadores; permitiendo este registro, encaminar la política laboral respecto de los trabajadores portuarios, encausar la oferta de empleo y propender por la formación de las personas que ejecutar actividades en el sector portuario.</p> <p><b>IV. Marco Normativo</b></p> <p><b>I. Normatividad Nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 25 de la Constitución Política de 1991, el cual desarrolla el derecho al trabajo.</li> <li>- Artículo 41 de Constitución Política de 1991, el cual garantiza la igualdad entre hombres y mujeres.</li> <li>- Código Sustantivo del Trabajo, el cual regula al interior de su articulado la definición de trabajo, igualdad entre hombres y mujeres, derecho al trabajo y los demás mínimo de derechos y garantías que tienen las personas de forma individual y colectiva.</li> <li>- <b>Ley 1 de 1991:</b> Por medio de esta, se realiza la privatización de los puertos existentes en el país, dado que se entrega la gestión y operación de los terminales marítimos a privados, con el objetivo de incrementar la competitividad del sector portuario y mejorar la economía nacional. En igual sentido, y al observar con detenimiento el marco normativo, se desarrollan directrices en relación a la formación de los trabajadores del sector portuario y la protección del empleo.</li> </ul>	<p>Pese a que esta ley significa grandes avances para la modernización de los puertos colombianos y lograr que estos sean competitivos en el plano internacional, no se hace mención a los derechos y disposiciones necesarias para todos aquellos trabajadores portuarios; situación que ha ocasionado la existencia de graves crisis en los distritos y municipios portuarios, dado el desconocimiento de los derechos fundamentales y laborales de los habitantes de estos territorios, que son contratos para ejercer profesión y/u oficio con los operadores portuarios, sin el respeto y reconocimiento mínimo de sus derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ley 50 de 1990 y 789 de 2002:</b> Por medio de estas, se realiza flexibilizaciones sobre el Régimen Laboral, con el objetivo de incentivar la inversión privada, competitividad y la generación de empleo; sobre estas dos normativas, existen discusiones, en relación a los efectos causados por la flexibilidad laboral, en relación a la modernización económica, lo cual ha causado graves retrocesos en temas de protección laboral y ha ocasionado deterioro en las relaciones laborales en el sector portuario.</li> </ul> <p>Al revisar el marco normativo colombiano, se evidencian vacíos en relación a la protección de los derechos fundamentales y laborales de los trabajadores portuarios; por lo cual, el presente Proyecto de Ley, es una oportunidad para reabrir el debate en relación a la dignificación laboral de los trabajadores portuarios y propender por aumentar la competitividad del sector.</p> <p><b>2. Normatividad Internacional:</b></p> <p><b>2.1. Convenios de la OIT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Convenio sobre la libertad sindical y la protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87):</b> Por medio de este, se garantiza a las y los trabajadores portuarios, el Derecho Humano Fundamental a organizarse en sindicatos, como medida para la protección integral de sus derechos.</li> <li>- <b>Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137)</b> <i>“Convenio sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos”</i>: En este se considera que los trabajadores portuarios deberían beneficiarse de la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas y por lo tanto, se planean e introducen los nuevos métodos, con el objetivo de realizar la planeación y adaptación de una serie de medidas para mejorar en forma duradera su situación; tales como la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, y otras relativas a las condiciones de trabajo, de vida y a la seguridad e higiene del trabajador portuario.</li> </ul> <p><b>V. La actividad portuaria en Colombia</b></p>

El transporte marítimo desde épocas ancestrales, ha sido considerado como una herramienta útil y necesaria para impulsar el comercio exterior y aportar al desarrollo económico de los Estados; siendo necesario para ello la existencia de terminales marítimas que contribuyen, al desarrollo comercial de esta actividad y con ello a la distribución de la producción de los mercados internacionales y nacionales.

La actividad portuaria ha sido afectada en los últimos 30 años por transformaciones ostensibles que se expresan en el aumento en la celeridad de la operación, cambios sustanciales en la manipulación de la carga y reducción de los costos. La implementación del sistema de unidad de cargas, entendido como el agrupamiento de paquetes para crear grandes bloques de fácil manipulación, asociado a la prolongación del envío mediante contenedores, el aumento de los transbordos horizontales y los remolcadores; así como, la generalización de la mecanización de carga y descarga de mercancías condujeron a la modificación de los barcos con hondas repercusiones en la mano de obra, unas veces por desplazamiento, otras porque las competencias laborales cambiaron cualitativamente.

Al tiempo que se modernizan los buques ocurre la transformación en las instalaciones de los puertos, sumado al cambio del equipamiento necesario para armonizar el movimiento de carga entre los buques y los puertos.

De otro lado, en Colombia se presentó la privatización de los puertos. El gobierno entregó a particulares las instalaciones y la operación, dejando a la iniciativa privada el funcionamiento; reservándose únicamente su facultad reguladora, otorgando amplia autonomía a los concesionarios y con ello, dando apertura a tergiversaciones de las ganancias laborales de los trabajadores portuarios.

La modernización de los puertos, la privatización y la flexibilización laboral posicionó en la industria portuaria el concepto de temporario. Esta percepción temporal del trabajo fue base para determinar la naturaleza de la vinculación de los trabajadores que devino en la adopción de contrataciones con operadores que no cumplen los requisitos para ser considerados como verdaderos contratistas; ocasionando la proliferación de contratación de los trabajadores portuarios a través de cooperativas de trabajo asociado, conllevando esta situación a que en la actualidad las actividades desarrolladas por el personal operativo de los puertos, sea concebida como una actividad ocasional.

Esta realidad debe entender que los avances tecnológicos son factor importante en la productividad de la operación, dado que permite el uso más eficiente de los recursos. En consecuencia, la incorporación de tecnología, el rediseño de infraestructura, la reorganización de los procesos por sus indudables ventajas es inevitable. Sin embargo, no debe dejarse de lado que el trabajador sigue siendo, por su mano de obra, fuente generadora de riqueza, el elemento concluyente en la operación portuaria; por lo cual garantizar el cumplimiento y

suscrita en un nivel de alto riesgo, se recomienda entonces, la asignación de un salario mínimo distinto y superior al mínimo legal fijado por el Gobierno Nacional.

Es pertinente y necesario adoptar las acciones necesarias para evitar, que se continúe presentando la inestabilidad laboral del trabajador portuario, la cual se evidencia en cerca de un 80% de la masa trabajadora y cambia de patronos cada ocho (08) o doce (12) días. Esta situación ha causado, transgresión a los derechos laborales de los trabajadores portuarios y con ello afectaciones a su seguridad alimentaria y a la dignidad humana; dada la inestabilidad de las contrataciones realizadas en el sector por los operadores portuarios. Para citar un ejemplo, al Puerto de Buenaventura, atracó un buque, que transporta 30.000 toneladas, ello quiere decir, que permanecerá entre ocho (08) a doce (12) días aproximadamente en el puerto, lo que ocasiona que se requiera la contratación del personal necesario, para el desarrollo de la actividad; no obstante, esta situación, trae como consecuencia que se realicen contrataciones a destajo, de forma temporal y ocasionando la existencia de altos índices de inestabilidad laboral, en zonas que se desarrollan económicamente, alrededor de los puertos.

Situación que se debe regular y evitar, con el objetivo de establecer responsabilidad de los operadores portuarios con sus trabajadores; conllevando a dignificar la actividad realizada por los trabajadores del sector y en este sentido, abrir el debate en relación a las tarifas y salarios, salud ocupacional y capacitación de las labores y jornada laboral.

**a) Los trabajadores portuarios en Colombia:**

Colombia es un país que dada su ubicación geográfica, ha tenido el transporte fluvial y marítimo como prominente para el desarrollo de su economía; es por ello que cuenta con diez (10) principales puertos: ocho (08) en la Costa Caribe (Guajira, Ciénaga, Golfo de



respeto de sus derechos fundamentales, constituye un llamado a reconocer la labor portuaria como una actividad de alto riesgo y propender por la formalización integral del sector.

Es pertinente señalar, que el Estado colombiano, en materia portuaria, ha ratificado algunos convenios; no obstante, aún falta la adopción de instrumentos que se advierten como elementos necesarios de incorporación a la legislación nacional, cuyo objetivo sería superar déficits normativos. Uno de esos casos es el sector portuario, donde la comunidad internacional a promulgado el Convenio 137 de 1973 sobre la actividad portuaria y las nuevas formas de manipulación de cargas, por lo que resulta conveniente la adopción de este convenio a efecto de poner la legislación nacional a tono con las tendencias mundiales en la industria portuaria.

En relación con las operadoras portuarias estas deben ser verdaderos empleadores y no simples intermediarios o simulaciones de empresas de servicios temporales; en consecuencia, deben prestar el servicio con sus propios medios, no pueden apelar a los medios de producción de la empresa contratante e ignorar la responsabilidad que estos tienen para con los trabajadores portuarios. De tal manera, que si utiliza materiales, equipos, terrenos, instalaciones, insumos del beneficiario para realizar actividades que no necesariamente sean del giro ordinario, sino inherentes, o conexas, o necesarias para cumplir con la producción del bien o servicios, se está frente a un fenómeno de responsabilidad solidaria; la cual está siendo ignorada por el operador portuario, desconociendo este de forma deliberada sus obligaciones.

Otro de los agravantes de la situación precaria en la cual se encuentran los trabajadores del sector portuario, se evidencia dada la competencia que existe en el país, entre los diversos puertos, quienes diariamente se disputan los clientes; siendo la forma idónea para capturarlos el ofrecimiento de bajas tarifas, convirtiéndose las diferencias en las tarifas, en una ventaja comparativa en la prestación del servicio. Tal dinámica produce un espiral descendente que presiona los salarios y las prestaciones económicas hacia abajo y explica en buena medida la generalizada precarización laboral en los puertos.

Para intervenir esa tendencia es necesario fijar tarifas estandarizadas o mínimas por cada servicio prestado a las navieras y comerciantes que hagan uso de la operación portuaria. Siendo necesario, que al interior del Estado colombiano, se establezca que la operación portuaria y sus actividades, son de carácter permanentes e ininterrumpidas; por lo cual se debe formalizar el sector, debiendo estos celebrar contratos de trabajo a término indefinido, salvo en los casos autorizados para las empresas de servicios temporales con las limitaciones impuestas a estas y atendiendo a lo dispuesto en el marco regulatorio de estas.

El nivel de ingreso es una de las preocupaciones permanentes de los trabajadores, esta observación es atendida por la OIT en el Convenio 137, dado que, de un lado la actividad portuaria requiere de unas habilidades y destrezas especiales, y de otro, es una actividad

Morrosquillo, Urabá, San Andrés, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y dos (02) en el Pacífico colombiano (Tumaco y Buenaventura). Evidenciando esta división que los principales puertos del país, se encuentran ubicados en zonas vulnerables, en las cuales se requiere mayor intervención de las entidades estatales, con el objetivo de que se dé cumplimiento integral a las condiciones laborales de los trabajadores portuarios.

*Figura 1: Mapa de los principales puertos de Colombia – Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–.*

Para citar uno de los ejemplos de vulneración laboral y precariedad de la zona, se hace mención al principal puerto del país, el cual se ubica en Buenaventura, el cual cuenta con una capacidad instalada para atender 2.5 millones de TEUS; según la relatoría de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz en su informe titulado “Buenaventura el Despojo para la Competitividad”, expresa que: “[...] la situación social del Puerto se caracteriza por la pobreza, desigualdad, el desplazamiento, las desapariciones forzadas, los homicidios y la violencia sexual [...]”. Evidenciando lo anterior, que el desarrollo portuario, no ha generado beneficios significativos para los habitantes de la zona, quienes han tenido que experimentar no solo el auge de la privatización de los puertos, si no épocas de violencia, que han llevado a que sus condiciones de vida no mejoren y que la organización social y económica de Buenaventura, no avance y se esté presentando en la zona inestabilidad y precariedad laboral.

La crisis narrada anteriormente, se evidencia en las cifras de desempleo dadas a conocer por la Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO), en el año 2019 la tasa nacional de desempleo fue del 10,5%; lo que representa un aumento de 0,8 puntos porcentuales, dado que, en el año 2018 la cifra cerro en 9,7%. La FILCO en un análisis desagregado, establece que la tasa de desempleo en el Departamento del Valle ha variado en los últimos diez (10) años, señalando:

Año	Valor Porcentual
2018	11,3
2017	11,5
2016	11,2
2015	11
2014	11,7
2013	12,9
2012	13,4
2011	13,9
2010	13

Fuente: *Elaboración propias – Información FILCO.*

Lo que ocurre en el Puerto de Buenaventura, es un llamado a que la institucionalidad realice presencia en esta zona del país, y se ejecuten controles adecuados por parte del Estado, en aras de brindar garantías y protección integral a los trabajadores portuarios; desde hace años, se ha evidenciado en el puerto, la existencia de inestabilidad laboral, que no permite dar cumplimiento a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en relación al objetivo de lograr en el país el concepto integral de Trabajo Decente. El ejemplo más común de esa inestabilidad se evidencia en la forma que se realiza la contratación del trabajador portuario, ya que este solo es contratado por el tiempo en que el buque atracar en el muelle o cuando el servicio lo requiera, evidenciando un fenómeno conocido como la discontinuidad de la oferta en el trabajo portuario, lo cual ha conllevado a la existencia de informalidad en el sector y con ello al poco desarrollo económico de la zona.

Una de las formas en las que puede medirse la informalidad, entre otras cosas, en una entidad territorial es la capacidad que tienen los trabajadores de cotizar al Sistema General de Seguridad Social. Para esto la FILCO ha definido un indicador que permite conocer el total de personas naturales por Departamentos y Municipios que cotizan a la seguridad social, donde

tienen trabajo, el 30% de estos deben trabajar prácticamente en cualquier cosa para no estar desempleados.

Continuando con lo anterior, lo que representa para un Trabajador un Empleo Formal sugiere unas ventajas, definidas por el marco normativo colombiano y los derechos laborales que a lo largo de la historia poco a poco se han venido reivindicando, que van desde aspectos económicos y prestacionales, hasta estabilidad laboral y mejores condiciones de empleo-teniendo en cuenta el ODS número 7 Trabajo Decente definido por la OIT. Sin embargo, para este caso concreto vemos que dentro de la Población Ocupada, alrededor de 143.000 personas, el 46% se encuentra en la posición ocupacional de Trabajador por Cuenta Propia; lo que significa que más de 65.000 trabajadores no poseen las condiciones laborales y las ventajas comparativas que puede representar cualquier otra posición ocupacional sea como: obrero, empleado particular, empleado del gobierno, empleado doméstico, entre otras.

Como consecuencia de las condiciones que presentan las cifras para el Municipio de Buenaventura podemos afirmar que existe una necesidad generalizada de mejorar las condiciones laborales de algunas actividades económicas. El Boletín Técnico del DANE para 2017 muestra que Buenaventura tiene una población ocupada que se concentra mayoritariamente en el comercio, hoteles y restaurantes (33,2%), y también en ramas del transporte, logística y almacenamiento en un (22,3%), lo que significa que más de la mitad de su población ocupada podría disponer de su tiempo para desarrollar actividades directas o indirectamente relacionadas con el ejercicio portuario. Por lo que se hace preeminente establecer las acciones para mejorar dichas condiciones, y permitir una transformación hacia escenarios más estables laboralmente para los trabajadores del municipio en general.

**VI. RESUMEN DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

El presente Proyecto de Ley, desarrolla las siguientes posturas:

- En la operación portuaria se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la prestación del servicio, esenciales, inherentes, consustanciales o sin cuya ejecución se afectaría la prestación de servicio portuario.

se reconocen a los aportantes del Sistema de Seguridad Social Integral como delimitan a los aportantes que pueden efectuar el pago por sí mismos- Trabajadores Independientes- o una empresa- Empleado-.

Este indicador es importante porque se configura como un parámetro fundamental a la hora de hablar de formalización. Con él se complementa el cálculo del recaudo fiscal por la tasa de ocupación, pero también, cómo a través del pago de aportes se permite garantizar derechos laborales que solo el Sistema de Salud, Pensión y de Riesgos Laborales pueden garantizar, es importante tenerlo en cuenta a la hora de establecer un análisis integral del desarrollo laboral de un territorio.

Dentro de este indicador, el Municipio de Buenaventura muestra un promedio para 2016- último año con cifras consolidadas- de 27.586 personas. En contraste con esta cifra tenemos que la tasa de ocupación del Municipio de Buenaventura se encontraba con base en el Boletín Técnico "mercado laboral de la ciudad de Buenaventura" DANE para el 2016- en el 50,2% de su población total, lo que representaba 143.000 personas. Con base en esto, podemos afirmar que más de 115.000 personas que tienen un empleo remunerado o ejercen una actividad independiente y se encuentran trabajando no se realizan una actividad formal- puesto que si lo estuviesen deberían realizar aportes sea como independiente o a través del vínculo contractual con la empresa para la que trabaje-.

Esta es una cifra irrisoria si tenemos en cuenta que estamos hablando del 80% de la población ocupada de Buenaventura. Ahora bien, en este Boletín Técnico del DANE se establece que para 2016, en Buenaventura la Tasa de Subempleo Subjetivo<sup>2</sup> (TSS) fue del 31,6% que para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sugiere que de cada 10 Personas Ocupadas en Buenaventura al menos 3 en promedio son subutilizados, o se encuentran con su capacidad productiva por debajo del promedio de la población ocupada. En otras palabras, en un escenario en el cual todos los ciudadanos en edad laboral productiva que desean trabajar

<sup>2</sup> A pesar que la OIT no clasifica el subempleo en objetivo y subjetivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ofrece esta información en la que se entiende como subempleo subjetivo incluye a quienes simplemente manifiestan el deseo de mejorar sus ingresos, sus horas de trabajo o les gustaría contar con una labor más acorde a sus competencias; mientras que el subempleo objetivo, incluye a los que expresan el deseo, pero, además, han realizado alguna gestión para alcanzarlo y están dispuestos a aceptar nuevas propuestas de trabajo

- Los Operadores Portuarios prestarán sus servicios con trabajadores vinculados directamente mediante contratos de trabajo, que respeten el principio de la primacía de la realidad en relación con el verdadero empleador, la duración del contrato, el salario, la jornada de trabajo, so pena de simulación o fraude a la ley.
- La jornada de trabajo en la actividad portuaria será de ocho (8) horas diarias y comprende no sólo aquella durante la cual el trabajador desarrolla la actividad portuaria, sino todo el tiempo que el trabajador esté a disposición del operador portuario.
- Se realizara la creación del Registro de Trabajadores Portuarios, el cual apoyara en la formulación de propuestas para responder a las necesidades comunes del sector portuario y facilitar y promover el desarrollo y mejoramiento de las actividades del sector portuario en el país.

**IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

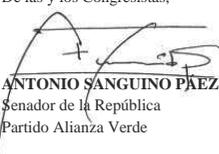
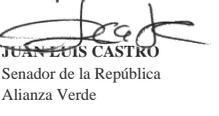
**ARTÍCULO 1°. OBJETO:** La presente ley tiene por objeto estimular el empleo permanente y regular de los trabajadores portuarios, empleados en las actividades señaladas en los numerales 5.1, 5.2 y 5.9 del artículo 5° de la Ley 1 de 1991; asegurando sus períodos mínimos de empleo, ingresos y la formalización de la labor de los trabajadores; fortaleciendo la competitividad de la actividad portuaria del país.

**ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES:** Adiciónese los siguientes numerales al Artículo 5 de la Ley 1 de 1991:

**ARTÍCULO 5°. Definiciones.** Para la correcta interpretación y aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**5.27.Trabajo Portuario:** Actividad económica, que comprende todas aquellas labores realizadas en los puertos del país, sean estos públicos o privados, para realizar actividades de carga, descarga estiba, desestiba, transbordo, movilización de mercancía desde o hacia las naves, entre bodegas de la nave y en bahía; que se efectúen dentro del área operativa de cada puerto.

**5.28.Trabajador Portuario:** Persona Natural que bajo relación de subordinación del operador portuario, desarrolla y/o ejecuta servicios en las zonas portuarias y logísticas de los puertos; tales como supervisión de la actividad, braceros, estibadores, operadores de equipo trincadores o destrincadores, guayeros, prochero, estirador, palero, servicios generales, despachadores, y las personas encargadas del alistamiento, cargue y descargue de camiones y vagones y todas las actividades a fines; y todas aquellas actividades se realizan bajo la subordinación del operador portuario.

<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Modifíquese el numeral 5.9 del Artículo 5 de la Ley 1 de 1991, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación y aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>5.9. Operador Portuario.</b> Es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la entidad portuaria, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usaría. Mediante contratación de los trabajadores con sus propios medios y autonomía técnica y administrativa.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. REGISTRO DE TRABAJADORES PORTUARIOS:</b> Deberá establecerse, implementarse y llevarse un registro para todas las categorías de trabajadores portuarios, en las condiciones que reglamente el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, en un plazo máximo de 6 meses desde la sanción de la presente Ley. El presente registro tiene como finalidad principal encaminar la política laboral respecto de los trabajadores portuarios, encausar la oferta de empleo y formación para el trabajo de éstos, y facilitar los procesos de inspección del trabajo en este sector de la economía.</p> <p>El registro será de obligatorio cumplimiento para todas las empresas que vinculen o contraten personas, -sin importar el tipo de modalidad-, para el desarrollo de cualquiera de las actividades propias del sector portuario, tanto marítimo como fluvial, dentro del territorio colombiano; el cual no implica un requisito previo para el ejercicio de la libre actividad económica, pero se constituye en obligatorio con miras a constituirse como una matriz de caracterización de los empleadores del sector portuario y de sus trabajadores, que permita la vigilancia respecto del cumplimiento de las normas laborales y en el que se incorporarán datos relacionados con su objetivo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> La falta de inscripción en el Registro será sancionada en los términos del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> Todo obligado deberá permanecer inscrito en el registro en el tiempo en que realice cualquier tipo de actividades portuarias señaladas en la Ley 1° de 1991. Una vez culminada la actividad, podrá solicitar su retiro del registro y una vez aprobado el mismo, finaliza su obligación de reporte.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. RESPONSABILIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS:</b> Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 30 de la Ley 1° de 1991, el cual quedará del siguiente tenor literal:</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°:</b> No obstante lo señalado en este artículo, en los nuevos contratos de concesión portuaria o cualquier modificación contractual de adición o prórroga a los</p>	<p>existentes, será obligatorio que en el objeto del contrato de concesión, la sociedad portuaria sea la responsable de la prestación de todos los servicios que en su concesión, sean prestados directamente o por terceros. En este segundo caso, la Sociedad Portuaria deberá establecer contratos formales con los operadores portuarios en los cuales se acuerden condiciones, indicadores de eficiencia y requisitos exigidos para la prestación de los servicios, con el fin de garantizar una responsabilidad única ante la Nación y los usuarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. CADUCIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LABORALES:</b> Sin perjuicio de las facultades y deberes legales de inspección y vigilancia de las autoridades del trabajo, el incumplimiento reiterado de las obligaciones laborales por parte de la sociedad portuaria, los operadores portuarios o cualquier sociedad que preste servicios dentro del puerto y que emplee personas en trabajos portuarios, acarreará la caducidad de la concesión portuaria por parte de la Entidad contratante, en los términos del artículo 18 de la Ley 1° de 1991 y 18 de la Ley 80 de 1993.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. DECLARATORIA DE ALTO RIESGO EN LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS:</b> Reconózcase como actividad de alto riesgo para la salud del trabajador las actividades portuarias definidas en el Artículo 5° de la Ley 1° de 1991, todos los servicios prestados en los puertos públicos y privados del país, directamente relacionados con la sociedad portuaria y los operadores portuarios, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usaría.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. JORNADA DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PORTUARIO.</b> Todas las empresas que mediante contrato de trabajo en cualquier tipo de modalidad, vinculen trabajadores para el desarrollo de cualquiera de las actividades propias del sector portuario, tanto marítimo como fluvial, dentro del territorio colombiano, deberán establecer una jornada de trabajo para sus trabajadores de máximo ocho (8) horas diarias, la cual comprenderá no sólo el tiempo durante el cual el trabajador desarrolla la actividad portuaria, sino todo aquel en que se encuentre a disposición en el lugar de trabajo dispuesto por el empleador.</p> <p>Las autoridades administrativas del trabajo, dentro de sus funciones de control de las normas laborales, vigilarán el cumplimiento de esta disposición.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°:</b> Para los puertos y/o terminales marítimos o fluviales, que laboren durante veinticuatro (24) horas al día, contarán como máximo con tres (03) turnos de trabajo, cada uno de ocho (08) horas; lo aquí dispuesto, no limita que los trabajadores puedan realizar horas extras, según la necesidad del servicio.</p>
<p><b>PARÁGRAFO 2°:</b> Al trabajador portuario que sea citado a desarrollar la actividad portuaria y a quien por causas ajenas a su voluntad, debe esperar en el lugar; se le reconocerán las horas de espera de acuerdo al salario diario devengado por este.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p><b>V. Potenciales conflicto de interés</b></p> <p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: <i>“el autor del proyecto y el ponente presentaran en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.</i></p> <p>Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto al tener participación en cuotas sociales o acciones, realicen actos comerciales o negóciales y quienes sean empleados o cuenten con contrato de prestación de servicio o asesorías con entidades que se relacionen y/o participen en el sector portuario.</p> <p><b>VI. CONCLUSIONES.</b></p> <p>En conclusión, el presente Proyecto de Ley, permite garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de la industria portuaria; siendo este un elemento de vital importancia para garantizar la competitividad de los puertos y con ello mejorar las condiciones de los empleados portuarios.</p> <p>En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley: <i>“Por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad de la actividad portuaria del país”</i>, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los congresistas sea discutido y aprobado para beneficio de los trabajadores portuarios, sus familias y de todos los habitantes de territorios portuarios del país.</p>	<p>De las y los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JOSE AULO POLO NARVAEZ</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>LEÓN EKEDY MUÑOZ LOPERA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JORGE EDUARDO LONDOÑO</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN LUIS CASTRO</b> Senador de la República Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JORGE ELIECER GUEVARA</b> Senador de la República Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>IVÁN MARULANDA GÓMEZ</b> Senador de la República Alianza Verde</p> </div>

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 22 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 139/20 Senado **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA DEL PAÍS”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANTONIO SANGUINO PÁEZ, JOSE AULO POLO, JORGE EDUARDO LONDOÑO, JUAN LUIS CASTRO, JORGE ELIECER GUEVARA, IVAN MARULANDA GOMEZ; y el Honorable Representante LEON FREDY MUÑOZ, . La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

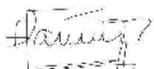
**ARTURO CHAR CHALJUB**  
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se promueve y garantiza el manejo de la higiene menstrual de niñas y mujeres, la entrega de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>Proyecto de Ley N° ____ de 2020 “Por medio del cual se promueve y garantiza el manejo de la higiene menstrual de niñas y mujeres, la entrega de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.</b> La presente ley tiene por objeto promover la implementación de acciones por parte del Estado y la sociedad que permitan contar con conocimientos adecuados, cambiar estigmas y prácticas desfavorables en torno a la menstruación, garantizar un manejo adecuado de la higiene menstrual de niñas y mujeres, y proveer artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.</b></p> <p><b>Menstruación:</b> Expulsión periódica del endometrio, asociada a la salida de sangre menstrual en el ciclo menstrual de humanos y primates.</p> <p><b>Artículos de higiene menstrual:</b> Se considera como Artículos de higiene menstrual las toallas higiénicas reutilizables, las toallas higiénicas desechables, los tampones, las esponjas marinas menstruales, las copas menstruales y todo producto de contención apto para su utilización durante la menstruación.</p> <p><b>Manejo de la Higiene Menstrual (MHM):</b> se refiere al uso de materiales limpios de manejo menstrual por parte de personas menstruantes para absorber o recoger la sangre menstrual, que se pueden cambiar en privado, tantas veces como sea necesario, durante la menstruación, usando jabón y agua para lavar el cuerpo según sea necesario, y teniendo acceso a instalaciones para desechar los materiales usados de manejo menstrual. Ellas comprenden los elementos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlo con dignidad y sin molestias o miedo.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la realización de investigaciones y estudios sobre los distintos artículos de higiene menstrual, así como los potenciales riesgos para la salud de su uso inadecuado, con el fin de realizar su adecuada promoción.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, creará los</p>	<p>mecanismos necesarios para que en coordinación con los entes territoriales se generen acciones de información y educación en las instituciones educativas, familias y comunidad acerca de conocimientos adecuados y oportunos sobre la menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual, teniendo en cuenta la perspectiva intercultural en el abordaje del tema.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional establecerá las directrices para abordar los temas de manejo de la higiene menstrual en las instituciones educativas de forma transversal; identificar estigmas, normas y prácticas desfavorables que impidan las transformaciones culturales, sociales y políticas necesarias; realizar actividades sobre la naturalización de la menstruación con estudiantes, docentes y el resto de la comunidad educativa; así como desarrollar proyectos de sensibilización para concienciar sobre la importancia de la higiene menstrual para una vida saludable en las niñas y mujeres.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, así como los entes territoriales a través de las Secretarías de Salud y Educación Municipal y Departamental realizarán la entrega gratuita de artículos de higiene menstrual a las niñas estudiantes, de las instituciones educativas rurales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual del que trata este artículo se hará bajo criterios de focalización que privilegien a las estudiantes que pertenezcan a los estratos 1 y 2 o al Sisben I y II, así como la perspectiva intercultural de las niñas y las investigaciones y estudios realizados sobre los potenciales riesgos para la salud en el uso de los distintos artículos de higiene menstrual.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Además de las consideraciones anteriores, la distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual privilegiará el uso de aquellos que generen el menor impacto al medio ambiente.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS.</b> Las entidades nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el propósito de la presente ley, así como de posibilitar mejores condiciones en las instituciones educativas, podrán aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional, la academia, el sector privado y la sociedad civil.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. PROMOCIÓN EMPRESAS LOCALES.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo generará incentivos para aquellas empresas locales de producción de artículos de higiene menstrual.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>ARTÍCULO 9°. RECONOCIMIENTO DÍA INTERNACIONAL DE LA HIGIENE MENSTRUAL.</b> En el marco del Día Internacional de la Higiene Menstrual, declarado por la Organización Mundial de la Salud el 28 de mayo de cada año, el Gobierno Nacional realizará actividades para crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de una adecuada higiene menstrual en el desarrollo de las niñas y mujeres.</p> <p><b>ARTÍCULO 10°. INFORME.</b> El Gobierno Nacional presentará a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, el 28 de mayo de cada año, un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir las disposiciones de la presente ley, con ocasión del Día Internacional de la Higiene Menstrual.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN.</b> En relación con las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro de un año siguiente a su entrada en vigencia.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  <p><b>SOLEDAD TAMAYO</b> Senadora de la República</p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Niñas y mujeres en todo el mundo tendrán su menstruación durante su edad reproductiva. Sin embargo, muchas de ellas, se enfrentan a retos diferentes en el manejo de su higiene menstrual<sup>1</sup> dependiendo de las normas culturales y sociales, educación, geografía y</p> <p><small><sup>1</sup> Se refiere al uso de materiales limpios de manejo menstrual por parte de mujeres y adolescentes para absorber o recoger la sangre menstrual, que se pueden cambiar en privado, tantas veces como sea necesario, durante la menstruación, usando jabón y agua para lavar el cuerpo según sea necesario, y teniendo acceso a instalaciones para desechos los materiales usados de manejo menstrual. Ellas</small></p>	<p>factores socioeconómicos de su entorno. El inadecuado Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) puede afectar la salud, la dignidad y la privacidad de millones de niñas y mujeres a diario. Lo anterior refuerza estigmas y formas de exclusión y discriminación o, incluso, de violencia basada en género, contra las niñas y adolescentes (UNICEF, 2017).<sup>2</sup></p> <p>El impacto de una inadecuada higiene menstrual es un asunto de particular relevancia en el sector salud y educación teniendo en cuenta las siguientes consideraciones<sup>3</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el mundo dos de cada cinco niñas en edad de menstruar pierden un promedio de cinco días escolares al mes por no tener las instalaciones necesarias en las escuelas.</li> <li>• El no tener acceso a baños adecuados o a productos de gestión menstrual son algunos de los agravantes detrás del absentismo en el trabajo o del abandono escolar en las niñas, jóvenes y mujeres.</li> <li>• Aproximadamente 500 millones de mujeres y niñas carecen de las instalaciones necesarias para controlar su higiene menstrual de manera digna, íntima y segura. Esta situación empuja o perpetua cada vez más a las mujeres hacia la pobreza.</li> <li>• Un clima social con tabúes y concepciones erróneas acerca de la menstruación, propicia maltrato y violencia y conlleva riesgos potenciales para la salud y la continuidad escolar.</li> <li>• Los mitos, conceptos erróneos y normas sociales alrededor del ciclo menstrual, restringen las opciones de las niñas y su participación en la sociedad en el momento que tienen su período. Esto tiene un efecto negativo en la autoestima de las niñas y es una problemática que abarca a las sociedades de Latinoamérica y El Caribe en todos los niveles socioeconómicos.</li> <li>• Los desafíos para el manejo del período son aún mayores en sectores vulnerables y de extremo empobrecimiento, ya que se enfrentan a la carencia financiera para acceder a productos como toallas higiénicas y tampones, o la falta de acceso a instalaciones adecuadas para el manejo de la higiene menstrual.</li> </ul> <p><small>comprenden los elementos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlo con dignidad y sin molestias o miedo" (Johnson et al, 2016). Citado por UNICEF Perú, 2020.</small></p> <p><small><sup>2</sup> UNICEF Colombia. (2017). Higiene menstrual en niñas de escuelas rurales en Pacífico. En: <a href="https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-04/MHM%20Cartilla.pdf">https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-04/MHM%20Cartilla.pdf</a></small></p> <p><small><sup>3</sup> Estudios de diversas fuentes: Banco Mundial (2019); UNICEF (2017); Plan Internacional (2019).</small></p>
<p>La mayoría de los estudios coinciden en señalar que en el tema existen desafíos particularmente serios en los países en desarrollo donde aspectos culturales alrededor del ciclo menstrual, la falta de recursos económicos y las condiciones precarias de los sistemas de agua y saneamiento dificultan garantizar condiciones óptimas para el manejo de la higiene menstrual.</p> <p>Un estudio realizado en 11 países de ingresos bajos y medios arrojó que, en la mayoría de los países, menos de la mitad de las mujeres jóvenes y adultas tienen todo lo necesario para manejar sus períodos. Muchas manifestaron dificultades en obtener Artículos de higiene menstrual o aquellos adecuados para la absorción de la sangre; poco acceso al agua y al jabón; y la carencia de espacios privados para el lavado en la escuela, el hogar y los lugares de trabajo. Estos déficits en recursos físicos y entornos pueden contribuir a la infección reproductiva, estrés e inseguridad y barreras actuales para la participación escolar y laboral (Julie Hennegan, Amy O. Tsui and Marni Sommer, 2019).<sup>4</sup></p> <p>Esta situación ha sido agravada por la pandemia del COVID-19 en la que garantizar una adecuada higiene menstrual ha sido aún más difícil para algunas personas. Por un lado, se están reforzando aún más los mitos y tabúes en torno a la menstruación en los hogares, y por otro, la disminución de los ingresos genera en las familias más vulnerables desabastecimiento e imposibilidad para acceder a elementos de higiene para el manejo de la menstruación, y el acceso y la disponibilidad de productos de higiene menstrual son a menudo un privilegio sólo para aquellas con ingresos discrecionales (Plan Internacional, 2020).<sup>5</sup></p> <p>Las dificultades alrededor de un adecuado manejo de la higiene menstrual, ha sido denominado con el término "<i>pobreza menstrual</i>" que engloba no sólo la falta de acceso a productos de higiene femenina, sino también, a la dificultad de acceso a las instalaciones necesarias para higienizarse correctamente durante el período que dura la menstruación.<sup>6</sup></p> <p><small><sup>4</sup> Julie Hennegan, Amy O. Tsui and Marni Sommer. (2019). Missed Opportunities: Menstruation Matters for Family Planning. En: <a href="https://www.ijstor.org/stable/10.1363/45e7919#metadata_info_tab_contents">https://www.ijstor.org/stable/10.1363/45e7919#metadata_info_tab_contents</a></small></p> <p><small><sup>5</sup> Plan Internacional. (2020). Manejo de la menstruación en tiempos de COVID-19. En: <a href="https://www.plan.org.co/manejo-de-la-menstruacion-en-tiempos-de-covid-19/">https://www.plan.org.co/manejo-de-la-menstruacion-en-tiempos-de-covid-19/</a></small></p> <p><small><sup>6</sup> Observatorio sobre violencia de género. (2019). La pobreza menstrual en el mundo. En: <a href="http://observatoriovioleciencia.org/la-pobreza-menstrual-en-el-mundo/">http://observatoriovioleciencia.org/la-pobreza-menstrual-en-el-mundo/</a></small></p>	<p>Es así como abordar el manejo de la higiene menstrual dentro del contexto de los derechos humanos de las niñas y las mujeres y en materia de igualdad de género requiere un enfoque holístico que incluye los siguientes aspectos<sup>7</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación y el acceso a información, que significa, garantizar que tengan información y conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual;</li> <li>• Asegurarse de que puedan acceder y decidir sobre el manejo de su menstruación durante la vida diaria, sin vergüenza o esfuerzo extraordinario;</li> <li>• Identificar estigmas, normas y prácticas desfavorables y apoyar los esfuerzos para generar las transformaciones culturales, sociales y políticas necesarias;</li> <li>• Atender formas interseccionales de discriminación contra niñas y mujeres con discapacidades y personas LGBTI;</li> <li>• Garantizar acceso a instalaciones, saneamiento e infraestructura adecuados que permitan a las mujeres y niñas manejar su higiene menstrual.</li> </ul> <p>El Banco Mundial ha indicado que invertir en una buena gestión de la higiene menstrual es una medida crítica que permite a las mujeres y las niñas alcanzar su máximo potencial para construir el capital humano de una nación a lo largo del tiempo (Banco Mundial, 2019).<sup>8</sup> De allí la importancia que este tema ha tenido en los últimos años, instando a los gobiernos a tomar acciones para reducir la pobreza menstrual e impulsando a las organizaciones internacionales y de la sociedad civil a aunar esfuerzos en favor de esta causa.</p> <p><b>II. MARCO NORMATIVO</b></p> <p><b>1. Marco Internacional</b></p> <p><b>1.1 Instrumentos internacionales</b></p> <p>El abordaje del manejo de la higiene menstrual dentro del contexto de los derechos humanos de las niñas y las mujeres está estrechamente relacionado con los establecido por diversos instrumentos internacionales como:</p> <p><small><sup>7</sup> Organización Internacional para las Migraciones. (2018). Educación en Higiene Menstrual: dudas, mitos y tabús en torno al cuerpo de las mujeres. En: <a href="https://colombia.iom.int/news/educaci%C3%B3n-en-higiene-menstrual-dudas-mitos-y-tab%C3%BAs-en-torno-al-cuerpo-de-las-mujeres">https://colombia.iom.int/news/educaci%C3%B3n-en-higiene-menstrual-dudas-mitos-y-tab%C3%BAs-en-torno-al-cuerpo-de-las-mujeres</a></small></p> <p><small><sup>8</sup> Banco Mundial. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: <a href="https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo">https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo</a></small></p>

<p><b>La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)</b>, aprobada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y que determina:</p> <p><b>Artículo 3:</b> Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.</p> <p><b>Artículo 5:</b> Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;</p> <p><b>Artículo 10:</b> Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...] f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.</p> <p><b>La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)</b>, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y que determina:</p> <p><b>Artículo 24:</b> [...] Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: [...] e) 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 y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia; 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.</p> <p>Así, también el manejo de la higiene menstrual está estrechamente ligada al cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):</p> <p><b>Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades:</b> por cuanto la falta de acceso a instalaciones y Artículos de higiene menstrual puede conducir a métodos no higiénicos que pongan en riesgo la salud de niñas y mujeres.</p>	<p><b>Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos:</b> por cuanto el inadecuado manejo de la higiene menstrual se convierte en un factor de ausencia escolar.</p> <p><b>Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas:</b> por cuanto los prejuicios y tabúes respecto a la menstruación afectan negativamente la vida cotidiana y autoestima de las niñas y mujeres.</p> <p><b>Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos:</b> por cuanto la falta de agua y saneamiento seguro impide a las niñas y mujeres garantizar su higiene personal e íntima durante la menstruación.</p> <p><b>Objetivo 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos:</b> por cuanto los tabúes y la inexistencia de espacios laborales para la higiene menstrual afecta la vida cotidiana de las mujeres.</p> <p><b>Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles:</b> por cuanto el acceso a los Artículos de higiene menstrual es inasequible para algunas mujeres y debería ser una oportunidad para promover las economías locales y métodos sostenibles de producción.</p> <p>Por otra parte, desde el año 2012, UNICEF a nivel global y en la región Latinoamérica y el Caribe contribuye a visibilizar los desafíos que enfrentan las niñas y adolescentes mujeres para el manejo de su salud e higiene menstrual en la escuela, así como los factores determinantes que los propician y los convierten en barreras para su desarrollo integral. Como parte de este compromiso, implementa el Plan de Acción de Género de UNICEF (2018-2022) priorizando entre otros aspectos: <i>"garantizar la salud adolescente con enfoque de género, cerrar brechas en la educación de las niñas y adolescentes, y promover el acceso a información e insumos para la higiene menstrual"</i><sup>9</sup> También, desde el 2014, promueve junto a otros socios a nivel global la Conferencia virtual sobre gestión de la higiene menstrual (MHM) en las escuelas, MHM in Ten, con el objetivo de trazar y monitorear una agenda de diez años para el MHM en éstas.</p> <p><b>1.2 Experiencias Internacionales</b></p> <p>Si bien el tema de la pobreza menstrual tiene una mayor incidencia en los países de renta media y baja, es un problema que padecen todos los países del mundo, porque incluso en sociedades donde la infraestructura no es un problema, los altos precios de los productos de higiene menstrual hacen que la menstruación también se vuelva un factor de desigualdad. Se estima que durante su vida fértil (en promedio 4 décadas) una mujer</p> <p><sup>9</sup> UNICEF. (2018). El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe. En: <a href="https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%205%20Derechos.pdf">https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%205%20Derechos.pdf</a></p>
<p>utilizará aproximadamente 13.320 unidades de toallas o tampones al año.<sup>10</sup> Dependiendo del precio de estos productos en cada país, esto representa un alto costo que debe ser asumido por las mujeres, por el solo hecho de ser mujeres.</p> <p>Es así como varios países han implementado acciones para intentar solucionar el problema de la pobreza menstrual a través de la educación, la provisión de productos a la población vulnerable y la disminución de la tributación a los Artículos de higiene menstrual.</p> <p>Un hito sin precedentes en este tema se está realizando en <b>Escocia</b>, que está cerca de convertirse en el primer país del mundo en garantizar toallas y tampones de carácter gratuito para todas las mujeres. En febrero de este año, el parlamento escocés aprobó en primera discusión un proyecto de ley conocido como 'Free Period' (periodo gratuito). El proyecto de ley debe pasar ahora a segunda y tercera discusión. Se estima que el costo de la iniciativa es de unos 24 millones de libras a cargo del gobierno escocés.<sup>11</sup></p> <p>En países como <b>Australia, Estados Unidos, Francia, Canadá, Suiza y Alemania</b> se ha cambiado la legislación para poder abaratar el costo de los productos de higiene menstrual. En Nueva York, por ejemplo, se encuentra garantizada la entrega gratuita de toallitas y tampones en escuelas, cárceles y refugios de mujeres. Así también, bajo el movimiento "Stop the Tampon Tax" (Paren el impuesto al tampón), los tampones para residentes en Australia se venden sin impuestos, e Inglaterra se encuentra en un proceso similar.<sup>12</sup> Recientemente, la Primera Ministra de Nueva Zelanda anunció que las estudiantes en las escuelas secundarias de <b>Nueva Zelanda</b>, identificadas como las más vulnerables tendrán acceso a productos de higiene menstrual gratuitos a partir del tercer trimestre de este año, y el programa se extenderá a nivel nacional en forma voluntaria para el 2021.<sup>13</sup></p> <p>Por su parte, los países de América Latina también han promovido a nivel nacional y territorial acciones para tratar de eliminar la pobreza menstrual en la región. En <b>Argentina</b>, a pesar de que se han presentado (12) proyectos de ley de alcance nacional y local que contemplan tanto la provisión gratuita de estos bienes en establecimientos</p> <p><sup>10</sup> Senado de la República de México. (2016). En: <a href="http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/27684-el-derecho-a-la-salud-de-las-mujeres-incluye-a-toallas-sanitarias-y-tampones-como-productos-de-primera-necesidad-angelica-de-la-pena.html">http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/27684-el-derecho-a-la-salud-de-las-mujeres-incluye-a-toallas-sanitarias-y-tampones-como-productos-de-primera-necesidad-angelica-de-la-pena.html</a></p> <p><sup>11</sup> El Tiempo. (2020). "Pobreza menstrual", algo de lo que el mundo se niega a hablar. En: <a href="https://www.eltiempo.com/mundo/europa/ley-en-escocia-busca-acabar-con-la-pobreza-menstrual-472686">https://www.eltiempo.com/mundo/europa/ley-en-escocia-busca-acabar-con-la-pobreza-menstrual-472686</a></p> <p><sup>12</sup> Banco Mundial. (2019). Op cit</p> <p><sup>13</sup> Intripper. (2020). Nueva Zelanda: la Primera Ministra anunció que garantizará productos de higiene femenina gratis para estudiantes sin recursos. En: <a href="https://intripper.com/nueva-zelanda-la-primera-ministra-anuncio-que-garantizará-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/">https://intripper.com/nueva-zelanda-la-primera-ministra-anuncio-que-garantizará-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/</a></p>	<p>públicos (tales como escuelas, hospitales, cárceles, universidades o refugios, entre otros) como la eliminación del impuesto al valor agregado de los mismos, no existe a nivel nacional ningún programa estatal que contemple la distribución gratuita de productos de gestión menstrual<sup>14</sup>. Sin embargo, existen algunas victorias tempranas. Este mes fue aprobada en la ciudad de San Rafael, Provincia de Mendoza una ordenanza que garantiza que toda persona menstruante en la ciudad pueda acceder de manera gratuita de los insumos de gestión menstrual y tener un control personal sobre su salud ginecológica por medio de una cartilla con información y calendario que propicie los controles anuales.<sup>15</sup></p> <p>En <b>Chile</b>, actualmente cursa una iniciativa en la Cámara de Diputados de ese país que busca el acceso democrático de las mujeres a las copas menstruales a través de su distribución gratuita en consultorios de atención primaria, recintos penitenciarios, establecimientos educativos y albergues. Lo anterior, teniendo en cuenta que el uso de toallas higiénicas, tampones y protectores diarios puede causar una serie de inconvenientes económicos, de salud y medio ambientales.<sup>16</sup> Así también, en <b>Uruguay</b>, este mes fue radicado un proyecto de ley que busca crear una "canasta higiénica menstrual" para todas las personas menstruantes que son beneficiarias de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). La propuesta es aumentar el monto que reciben en cada tarjeta para que estas personas, que viven en una situación de mayor vulnerabilidad económica, puedan costear los productos de gestión menstrual.<sup>17</sup></p> <p>Por su parte, en <b>México</b>, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha exhortado a las Secretaría de Salud y de la Secretaría de Educación Pública de su país para que, en el ámbito de sus competencias, proporcionen e implementen las acciones necesarias para colocar de manera gratuita despachadores de toallas sanitarias en las escuelas de educación básica, media y media superior de todo el país, así como para desgravar el impuesto al valor agregado que se paga por los productos de higiene menstrual.<sup>18</sup></p> <p><sup>14</sup> El País. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: <a href="https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571864525_793885.html">https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571864525_793885.html</a></p> <p><sup>15</sup> Jimena Pérez Pesce. (2020). El derecho a menstruar con ESI y recursos. En: <a href="https://feminaciada.com.ar/el-derecho-a-menstruar-con-esi-y-recursos/">https://feminaciada.com.ar/el-derecho-a-menstruar-con-esi-y-recursos/</a></p> <p><sup>16</sup> Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2020). En: <a href="https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=139249">https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=139249</a></p> <p><sup>17</sup> La diaria feminismos. (2020). María Eugenia Roselló: "Es bastante triste que en 2020 haya mujeres que no tengan para ponerse una toallita higiénica". En: <a href="https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/6/maria-eugenia-rosello-es-bastante-triste-que-en-2020-haya-mujeres-que-no-tengan-para-ponerse-una-toallita-higienica/">https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/6/maria-eugenia-rosello-es-bastante-triste-que-en-2020-haya-mujeres-que-no-tengan-para-ponerse-una-toallita-higienica/</a></p> <p><sup>18</sup> Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2019). En: <a href="https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970">https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970</a></p>

**2. Marco Nacional**

**2.1 Protección constitucional, legal y jurisprudencia.**

El derecho a la salud se constitucionalizó de forma expresa en la Constitución Política (C.P.) como un derecho inherente a la persona. En el Artículo 44 se establece como un derecho fundamental de los niños:

**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 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.

Así también, su garantía por parte del Estado se hace explícito en el Art. 49 de la C.P. al establecer:

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. [...] La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Por su parte, ha sido la Corte Constitucional vía su jurisprudencia que ha intentado dar un mayor alcance al derecho a la salud. Al respecto, existe una cierta concertación jurisprudencial en cuanto a que "el derecho a la salud es un derecho fundamental por conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, el desarrollo de la libre personalidad, obviamente con la dignidad humana. Pero, precisamente por su relación directa con la dignidad humana, por ser universal, inherente a la persona humana, indisponible, irrenunciable, por entrañar libertades y derechos, por su esencialidad en la materialización de una vida digna y con calidad, por ser un derecho integral e integrador de otros derechos y condiciones vitales, por tener una dimensión individual, pero también una dimensión colectiva es que el derecho a la salud, sin lugar a dudas, es un derecho fundamental; y como derecho seriamente fundamental debe ser objeto de todas y cada una de las garantías constitucionales y legales previstas para tal tipo de derechos."<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Jaime León Gañán Echavarría. (2013). De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/naturaleza-juridica-derecho-salud-colombia.pdf>

históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado."

En esta misma providencia sostuvo que "los derechos reproductivos reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas, en especial a las mujeres, de acceder a servicios de salud reproductiva. Estos incluyen, entre otros [...] la prevención y tratamiento las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino, información y educación oportuna, veraz, completa y libre de prejuicios sobre todos los aspectos de la sexualidad, el acceso a servicios de salud sexual de calidad que permitan atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio de la sexualidad. Así, los derechos sexuales y reproductivos están implícitos en los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la información, a la salud y a la educación entre otros.

De manera específica en materia de **gestión de la higiene menstrual**, esta Corporación marcó un hito muy importante mediante la Sentencia T-398-19 en la que abordó el derecho al manejo de la higiene menstrual a la luz de los derechos sexuales y reproductivos y un carácter reforzado a partir de la dimensión funcional de la dignidad humana. Bajo estos parámetros, la gestión de la higiene menstrual se entendió como:

"El derecho de toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. Este derecho, a su vez, se compone de cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna."

También afirmó que "en materia de **higiene menstrual**, en general, [...] el Estado se encuentra en la obligación de brindar instalaciones adecuadas, tales como baños públicos, hogares de paso, entre otros, para que las mujeres puedan llevar a cabo las actividades (entre ellas higiene) relacionadas con su proyecto de vida; asimismo, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, para que las situaciones de estigmatización y exclusión sean superadas."<sup>21</sup>

Teniendo en cuenta esas consideraciones, ordenó a los entes territoriales crear políticas públicas en la gestión de la higiene menstrual y ordenó a Bogotá la creación de planes de contingencia para el suministro de toallas higiénicas para las mujeres habitantes de calle, así como el diseño de manera coordinada de una política pública territorial en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle. Con esta

<sup>21</sup> Sentencia T-398-19. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>

La **Ley Estatutaria 1751 de 2015** regula el derecho fundamental a la salud y establece de manera explícita que "el derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, y comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud"<sup>20</sup>. También los hace respecto a:

**Artículo 9. Determinantes sociales de salud.** Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

**Artículo 11. Sujetos de Especial Protección.** La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica.

Por su parte, la Corte Constitucional al referirse a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en relación con su derecho a la salud en la sentencia T - 562 de 2014 sostuvo que:

"[...]la protección al derecho a la salud no implica únicamente el cuidado de un estado de bienestar físico o funcional, incluye también el bienestar psíquico, emocional y social de las personas. Todos estos aspectos permiten configurar una vida de calidad e inciden fuertemente en el desarrollo integral del ser humano. Dicho en otras palabras, el derecho a la salud se verá vulnerado no sólo cuando se adopta una decisión que afecta física o funcionalmente a la persona, sino cuando se proyecta de manera negativa sobre los aspectos psíquicos, emocionales y sociales del derecho fundamental a la salud".

Respecto a los **derechos sexuales y reproductivos**, la Corte Constitucional reconoció la particular importancia de éstos para las mujeres en su sentencia T-732/2009 al considerar que:

"Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación. [...] Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido

<sup>20</sup> Art. 1. Ley Estatutaria 1751 de 2015. En: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1751\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html)

decisión, en Bogotá estarían siendo beneficiadas más de 900 mujeres y a nivel nacional, más de 3.000 mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

Siguiendo con estos importantes precedentes en materia jurisprudencial, en noviembre de 2018, la Corte Constitucional ordenó eliminar el 5% de gravamen que tenían las toallas, tampones y protectores, bajo el argumento que dicho impuesto iba en contra de la igualdad y la equidad, ya que se estaba gravando un producto de necesidad básica de las mujeres que además son insustituibles."<sup>22</sup>

**2.2 Políticas públicas**

En el país, la gestión de la higiene menstrual ha sido abordado desde el tema de la salud y educación sexual, relacionada con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Para desarrollar dicho tema, el Ministerio de Salud expidió el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021), en el cual "se establecieron las acciones sectoriales, transectoriales y comunitarias de promoción con enfoque social, económico, político y cultural, para la atención integral en Salud Sexual y Reproductiva –SSR–, garantizando el respeto a la dignidad humana", y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y Derechos Reproductivos (2014). En ese sentido, el tema de la higiene menstrual no se encuentra de manera específica en las disposiciones que conforman las políticas públicas en materia de salud, toda vez, que esta forma parte del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos desarrollados" en las políticas anteriormente mencionadas."<sup>23</sup>

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Javeriana (2017), Colombia ha avanzado con políticas y programas que promueven los derechos, la educación y la salud de las mujeres, entre los que se destacan los Lineamientos de la Política Pública Nacional Integral de Equidad de Género para las Mujeres y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. No obstante, temas y acciones para que niñas y adolescentes puedan vivenciar la menarquía y la menstruación de forma informada y tranquila no son aspectos incluidos en la agenda de política pública local y nacional, ni tampoco hacen parte de acciones o programas desarrollados en las escuelas."<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Portafolio. (2018). Corte Constitucional tumba IVA para las toallas higiénicas y tampones. En: <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/corte-constitucional-tumba-iva-para-las-toallas-higienicas-y-tampones-523365>

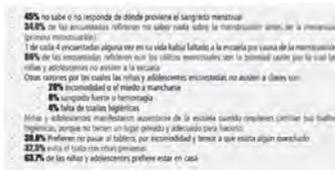
<sup>23</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Intervención en el estudio de la Sentencia T-398-19. Op cit.

<sup>24</sup> Liany K. Ariza-Ruiz, María J. Espinosa-Menéndez y Jorge M. Rodríguez-Hernández. (2017). En: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v19n6/0124-0064-rsap-19-06-833.pdf>

En el ámbito educativo, las acciones promocionales y preventivas adelantadas son puntuales y generalmente están vinculadas a una charla anual en las instituciones educativas sobre la prevención del embarazo e infecciones de transmisión sexual. Y de acuerdo con los estándares básicos de ciencias naturales establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, la formación e información sobre la menstruación debe abordarse en la asignatura de biología entre los grados octavo y noveno, buscando que las niñas y niños puedan establecer la relación entre el ciclo menstrual y la reproducción humana para prevenir el embarazo, enfatizando en aspectos biológicos, no obstante, estos contenidos son poco interiorizados por las niñas y niños.

**2.3 Situación en Colombia**

En Colombia no se ha ahondado en estudios que aborden la situación del manejo de la higiene menstrual y no es posible contar con cifras oficiales que brinden un panorama general de la dimensión del tema en el país. Sin embargo, un gran esfuerzo en este sentido fue realizado por UNICEF Colombia que entre los años 2015 y 2016 llevó a cabo un estudio<sup>25</sup> de higiene menstrual con niñas y adolescentes que cursan octavo y décimo grado de bachillerato, en escuelas del área rural del Pacífico Colombiano, de Santander de Quilichao (Cauca), Bagadó (Chocó) e Ipiales (Nariño), del cual se obtuvieron los siguientes resultados:



Fuente: UNICEF

Del estudio se obtuvieron importantes hallazgos relacionados con los factores sociales, culturales, ambientales y del entorno, interpersonales, personales y biológicos relacionados con la menstruación:

- Las construcciones negativas sobre la menstruación generan tabúes y estigmas relacionados con sentimientos de temor, vergüenza y pena. Situaciones que llevan a que las niñas busquen ocultar que están menstruando, pues revelar esta condición las expone a burlas y situaciones discriminantes.

<sup>25</sup> UNICEF Colombia. (2017). Op cit

- La menarquia se identifica a nivel familiar como el paso de niñas a mujeres, haciendo que las niñas adquieran mayores responsabilidades en sus hogares asociadas a los roles que tradicionalmente se han asignado a las mujeres. Además, que se refuerza la idea de que la responsabilidad de la reproducción es exclusiva de las mujeres.
- Las niñas y adolescentes experimentan la menarquia sin información, además los conocimientos sobre la menstruación son poco claros contribuyendo a reforzar los mitos y tabúes sobre esta. Los conocimientos generales e imprecisos se traducen en una menor preparación para la menarquia y para el MHM; también implica mayor vulnerabilidad a los embarazos tempranos, pues no conocen de manera precisa la relación entre la menstruación y la fertilidad.
- Las condiciones insuficientes en infraestructura de agua, saneamiento e higiene, además de problemas de privacidad, inciden en la permanencia y en el bajo rendimiento escolar; disminuye la concentración y aumenta la inseguridad y el miedo de niñas y adolescentes mujeres que, incluso, son sujeto de burla de sus compañeros.
- Estas situaciones implican diferentes problemas para el MHM por parte de las niñas y adolescentes, por lo que muchas deciden no ir a las escuelas los dos primeros días de la menstruación o salir de la escuela para hacer el cambio de la toalla higiénica, lo cual conlleva a pérdida de horas de clase y en ocasiones se ven expuestas a riesgos de violencia basada en género.
- Las mujeres tanto en los ámbitos familiares como en los escolares y comunitarios, conforman la principal red de apoyo e información para el MHM de las niñas y adolescentes. En contraste, los hombres se vinculan de forma discreta, lo que está relacionado con los pocos espacios que tienen para hablar del tema y con la construcción de imaginarios sobre que la menstruación es un asunto de las mujeres.
- Considerando la edad promedio de la menarquia 12.7 años, hay una alerta sobre la importancia reconocida y expresada por algunos participantes de empezar a hablar con las niñas y niños sobre la menstruación antes de los 12 años de edad.
- En las transformaciones en las relaciones sociales que implica la menstruación, las niñas y adolescentes experimentaron mayores responsabilidades con los quehaceres de su casa y las actividades económicas de las familias las cuales

vienen acompañadas en algunos casos por la solicitud expresa que cubran sus gastos.

- En cuanto a los materiales que usan para el MHM se identificó que las niñas usan toallas higiénicas, sin embargo, algunas limitan la frecuencia de cambio como consecuencia de los costos. También se identificó que las niñas identifican productos para el MHM a los jabones y pañitos íntimos, representando para las familias un gasto extra.
- Ciertas prácticas "higienizadas" (uso de pañitos húmedos y aromatizantes) se convierten en un nuevo elemento estigmatizante, ya que en general niñas y adolescentes de la zona, no cuentan con los recursos económicos para acceder a dichos productos, incumpliendo entonces los nuevos mandatos sociales frente al cuidado y manejo de la menstruación. Una situación que es natural en las mujeres, al no contar con los recursos indispensables para su vivencia, sumada con la necesidad de ocultamiento e invisibilización genera vulneraciones frente al derecho a la educación y la dignidad de niñas y adolescentes, lo cual es una clara expresión de inequidad.<sup>26</sup>

Este estudio también generó importantes reflexiones y hallazgos en torno a los desafíos que tiene el Estado y la sociedad en su conjunto para abordar y posicionar el manejo de la higiene menstrual en la agenda pública y que son el punto de partida para este proyecto de ley:

- El MHM no está incluido en políticas, acciones y programas y existe baja sensibilidad de los actores institucionales respecto a los enfoques diferenciales, de género e interculturales y su incidencia en el MHM.
- Es indispensable reconocer e integrar en la labor de las escuelas frente al MHM las prácticas culturales, los contextos sociales y los aspectos ambientales que las rodean.
- Las políticas públicas de la salud y educación se han enfocado principalmente en abordar lo relacionado con la reproducción, las mismas no han realizado un análisis de género riguroso que permita atender las necesidades e intereses de niñas y adolescentes.

<sup>26</sup> Liany K. Ariza-Ruiz, María J. Espinosa-Menéndez y Jorge M. Rodríguez-Hernández. (2017). Op cit

- El MHM por parte de las niñas y adolescentes en los contextos escolares se relaciona de manera directa con la disponibilidad de instalaciones sanitarias. (JMP, WHO and UNICEF, 2015) que posibiliten: acceso a facilidades que brinden privacidad para el cambio de materiales y para lavar el cuerpo con agua y jabón; acceso a agua y jabón en un lugar que brinde un nivel adecuado de privacidad para lavar las manchas de la ropa y secar los materiales menstruales que se puedan volver a usar; acceso a facilidades para disponer los materiales menstruales usados (desde el punto de recolección hasta la disposición final).
- En el campo del acceso a la información, es importante señalar que las condiciones de ruralidad inciden en los canales y tipos de información a los que acceden niñas y adolescentes. A estas zonas, pocas veces llegan organizaciones o instituciones a brindar información y realizar campañas u otro tipo de acciones orientadas a la promoción y la prevención. Tampoco cuentan con bibliotecas públicas, y el acceso a internet es restringido. Situaciones todas que inciden y limitan el acceso de niñas y adolescentes a información sobre la menstruación.

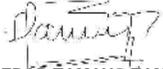
Así, este proyecto de ley es una apuesta por una valorización de los derechos humanos de las niñas y las mujeres. La importancia y relevancia de un adecuado manejo de la higiene menstrual en Colombia en todos los ámbitos, radica en que las niñas y las mujeres puedan manejar su menstruación con normalidad y dignidad, derrumbar los tabúes y mitos relacionados con la menstruación, fomentar por parte del Estado y la sociedad un entorno de apoyo y comodidad en el que sus derechos a la educación, al trabajo, a la salud, a la igualdad de género, y la dignidad en general siempre sean garantizados y protegidos. No podemos perpetuar la idea de que el cuidado de la menstruación debe ser asumida por las mujeres durante gran parte de sus vidas, por el solo hecho de ser mujeres.

**III. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley tiene un impacto fiscal que deberá ser determinado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la discusión que se surta durante el trámite de la presente iniciativa.

**IV. CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

<p>Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de mejorar el bienestar de las niñas y mujeres en el país, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 23 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 148/20 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE Y GARANTIZA EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL DE NIÑAS Y MUJERES, LA ENTREGA DE ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL DE MANERA GRATUITA A LAS NIÑAS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS RURALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora SOLEDAD TAMAYO TAMAYO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 23 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> <b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2020 SENADO**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

<p>“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 7 de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>Contenido</b></p> <p>1. Exposición de motivos ..... 5</p> <p>    <b>1.1 Introducción..... 5</b></p> <p>    <b>1.2 Mujeres cabeza de hogar ..... 6</b></p> <p>        1.2.1 Desigualdad de género ..... 7</p> <p>        1.2.2 Fecundidad ..... 13</p> <p>    <b>1.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos ..... 14</b></p> <p>        1.3.1 Marco legal ..... 14</p> <p>        1.3.2 Ingresos al ICBF ..... 17</p> <p>        1.3.3 Medidas iniciales de ingreso ..... 20</p> <p>        1.3.4 Costo económico de niños e impacto fiscal ..... 21</p> <p>        1.3.5 Programas para mujeres cabeza de familia actuales ..... 24</p> <p>    <b>1.4 Referencias..... 25</b></p> <p>Cordialmente,..... 25</p> <p>2. Articulado..... 27</p>	<p><b>1. Exposición de motivos</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1.1 Introducción</b></p> <p>En el censo 1993 la jefatura del hogar por parte de la mujer representaba el 24,3% de los hogares en Colombia. En el Censo 2018 esa participación pasó al 40,7% de los 14,2 millones de hogares (DANE, 2019). Las madres cabeza de hogar deben ser hoy una prioridad en políticas públicas dado su nivel de importancia dentro de los hogares y los factores de desigualdad que enfrentan.</p> <p>Un estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo &amp; Bernat, 2018). Incluso, en el caso específico de las mujeres jefas de hogar, sus ingresos son bajos. Para el 2016, el 53% de estas mujeres ganaba menos de 1 salario mínimo, un 27% de las mujeres gana entre 1 y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018).</p> <p>Las horas de dedicación de la mujer en el hogar son mayores que las de los hombres. Una madre cabeza de familia tiene que doblar el tiempo dedicado en su trabajo para la asistencia en el hogar. Para 2017, las mujeres asalariadas dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo mientras los hombres solo gastaban 8,07 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo &amp; Bernat, 2018).</p> <p>Por otro lado, la fecundidad en mujeres jóvenes es alta, y la probabilidad de ser madre soltera es mayor. El 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años. De igual manera, el nivel educativo es bajo por lo que sus posibilidades de tener ingresos laborales estables son pequeños. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato (DANE, 2018).</p> <p>Uno de los principales problemas de las madres cabeza de familia es que ven al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar un órgano punitivo y no protector. Muchos niños en Colombia son apartados de sus madres por las condiciones económicas de las mismas.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF dentro del Sistema de Restablecimiento de Derechos. El segundo caso de entrada se da por las “Condiciones Especiales de los Cuidadores” representando un 17% de los casos (con 62.723 niños entre 2008 y 2018). Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el “cuidador” falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Un problema en las madres cabeza de hogar.

Este proyecto de ley busca que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ponga la mujer cabeza de familia dentro de sus prioridades y le disponga de herramientas para el cuidado de sus hijos. De igual manera, crea un sistema de alerta temprana para que el niño, niña o adolescente no tenga que ingresar al proceso de restablecimiento de derechos. El mantenimiento de un niño en el ICBF mensual depende del instituto donde se le de ingreso al menor, pero el costo promedio mensual está entre 1,5 y 2 millones de pesos. Ese gasto puede ser utilizado en un programa de prevención para las madres cabeza de familia, y de esta manera, mantener el hogar del menor y brindar apoyo a la madre.

**1.2 Mujeres cabeza de hogar**

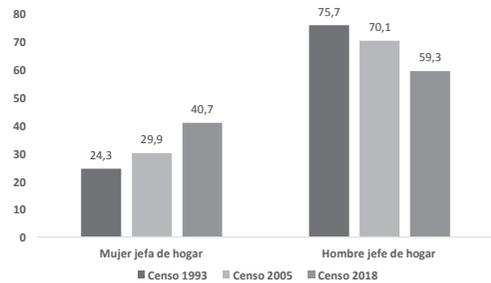
El artículo 2 de la ley 1232 de 2008 definió la Mujer Cabeza de Familia como “ *quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, 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 familiar*”.

Estadísticamente el concepto más cercano a esa definición es la jefatura del hogar por parte de las mujeres. Según los resultados del Censo 2018, Colombia cuenta con 24,7 millones de mujeres. Representan el 51,2% de la población; es decir, hoy por cada 100 hombres hay 104,7 mujeres. Para el censo 2005, la representación era prácticamente la misma- 50,9%. Sin embargo, la gran transformación en los últimos 13 años ha sido el papel de la mujer dentro del hogar.

En el Censo de 1993 el 24,3% de los hogares tenía como jefa de hogar a una mujer. En el Censo 2005 esa participación subió 5,6 puntos y alcanzó el 29,9% de los hogares (Velásquez, 2010). En el Censo 2008, la participación subió al 40,7% de los 14,2 millones

de hogares (DANE, 2019). Cerca de 11 puntos adicionales que en el 2005. Este nuevo paradigma establece para el Gobierno Nacional un nuevo desafío en políticas públicas.

**Gráfica 1. Jefes de Hogar Históricos en Colombia**



Fuente: Elaboración propia con cálculos DANE.

Es pertinente aclarar que Jefe de Hogar es definido como “El residente habitual que es reconocido por los demás miembros del hogar como jefe(a)” (DANE, 2018). En algunos hogares puede ser entendido como la persona que toma las decisiones mayoritariamente dentro del hogar o como aquel que aporta los ingresos.

Otras mediciones revelan que la jefatura de la mujer dentro del hogar es incluso mayor a los datos suministrados por el DANE. La Encuesta Longitudinal Colombiana elaborada periódicamente por la Universidad de los Andes demostró que en el 2016 las mujeres representaban la jefatura en el 39% de los hogares urbanos mientras en el 2010 era el 35%. En los hogares rurales pasó del 18% en el 2010 de las jefaturas al 22% en el 2016 (ELCA, 2017).

**1.2.1 Desigualdad de género**

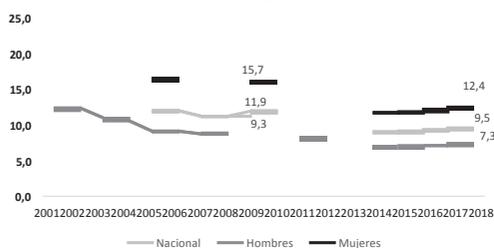
Dada la importancia de la mujer dentro del hogar colombiano, las oportunidades laborales y sociales deberían ser iguales o mayores que las de los hombres. No obstante, la

desigualdad de género demuestra una gran brecha social que debe ser suplida en los próximos años.

Mientras del total de población económicamente activa en los hombres, el 6% está desempleado, en el caso de las mujeres es del 12%. En la actualidad hay 1,2 millones de mujeres desempleadas en el país. En las principales ciudades y áreas metropolitanas del país, del total de mujeres empleadas, el 49% está en la informalidad. En el caso de los hombres es del 45%.

El desempleo de la Mujer en Colombia siempre ha estado por encima de los hombres. Al cierre de 2018, el desempleo de la mujer era de 12,4% y el de los hombres de 7,3%. Cinco puntos adicionales respecto al género masculino

**Gráfica 2. Desempleo por género en Colombia**



Fuente: DANE

Según las cifras oficiales del DANE, para el primer trimestre del 2019, el 40% de las mujeres ocupadas en el país trabajaba como trabajador de cuenta propia, es decir, independiente. Un 39,8% como empleada de un particular, un 7% como empleado doméstico y un 5,7% como trabajador sin remuneración.

**Gráfica 3. Posición Ocupacional de la mujer**

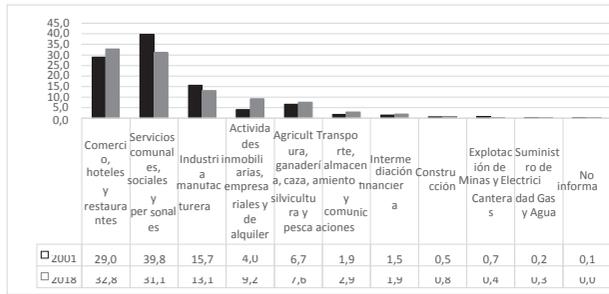


Fuente: DANE

La mujer al entrar al mercado laboral en las últimas dos décadas ha logrado ganar participación en diferentes ramas de la economía. Respecto al 2001, las mujeres han ganado participación como empleadas particulares pasando de 31% a 39%, y han ganado participación como trabajadoras por cuenta propia, pasando de 38% a 41% del total ocupadas. De igual manera han perdido participación como empleadas domésticas, pasando de 11% en el 2001 año 7% en el 2018.

Para el 2018, las mujeres ocupadas, el 32% trabaja en el sector “comercio, hoteles y restaurantes”, un 31% en “servicios comunales y sociales”, un 13% en la “industria manufacturera”, un 9% en “actividades inmobiliarias” y un 6% en el sector “agricultura”.

**Gráfica 4. Participación en sector económico de las mujeres (2001 vs 2018)**

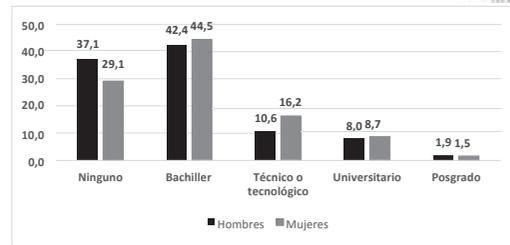


Fuente: DANE

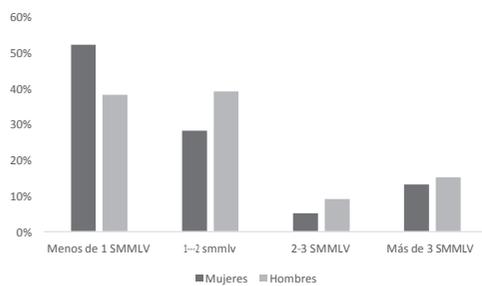
Los salarios es otro factor de desigualdad. Un estudio de la Universidad Sergio Arboleda para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo & Bernat, 2018). Sin embargo, los años promedio de educación son mayores en las mujeres. Las mujeres pasaron de 12,1 años de educación en el 2008 a 12,4 años en el 2017; en los hombres, de 10,9 años a 11,2 años.

Según los datos públicos del Departamento Nacional de Estadística, respecto a las mujeres sin empleo, el 44% tiene un título bachiller mientras que en los hombres es el 42%. El 16% de las mujeres desempleado tiene título técnico mientras en los hombres desempleados es del 11%. El 9% de las mujeres desempleadas tiene título universitario mientras en los hombres desempleados es del 8%. En conclusión, aunque la mujer está más preparada académicamente, su demanda laboral es menor.

Gráfica 5. Participación de desempleados por título educativo



Gráfica 6. Proporción de personas jefes de hogar por sexo y rango de ingresos laborales 2016



Gráfica 7. Nacidos en 2018 por edad de la madre

Fuente: DANE

Un estudio realizado por el gobierno colombiano en el año 2018 determinó que el 58,5% de las mujeres gana menos de un salario mínimo legal vigente, y un 30% gana entre 1 y 2 salarios mínimos legales vigentes. De igual manera que el 88% de las mujeres empleadas en Colombia recibe menos de 1,5 millones de pesos al mes (Perfetti, y otros, 2018). Esto quiere decir que la propensión de la pobreza puede estar en las mujeres, y más aún, si estas son madres cabezas de familia.

Por otro lado, el porcentaje de hombres sin ingresos propios en el periodo 2010 -2017 se mantuvo en el 10%, mientras que en las mujeres pasó del 30% al 2010 al 27% en el 2017 (Ávila Moreno, 2018).

En el caso específico de las mujeres cabeza jefes de hogar, para el 2016, el 53% de las mujeres ganaba menos de 1 salario mínimo mientras que en los hombres era cercano al 38%. Un 27% de las mujeres gana entre 1 y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018). Con este estudio se puede concluir que en salarios superiores a 2 SMLV la brecha es menor en las mujeres y hombres cabeza de hogar; no obstante, donde se presenta la mayor proporción de las mujeres que es entre 0 y 2 salarios mínimos, los hombres cabeza de hogar tienen mayor participación.

Según la Encuesta nacional de uso del Tiempo, en las parejas jóvenes sin hijos los hombres dedican 4 horas al cuidado y apoyo de personas, y las mujeres 7,4 horas. (Fonseca, 2018) Cuando las familias tienen hijos en la etapa inicial, los hombres dedican 5 horas para el cuidado y apoyo de personas, mientras que las mujeres dedican 1,3 horas. En la etapa de expansión las mujeres dedican 9,3 horas diarias y los hombres 5 horas.

122 Fecundidad

La juventud y el embarazo adolescente pueden conllevar a expresiones de desigualdad. Para el primer trimestre del 2019 las mujeres entre 14 a 28 años correspondían al 48% del total de desempleadas; mientras que en los hombres de la misma edad representaban el 46% (DANE, 2018).

En el año 2018 nacieron 637.669 niños. De estos el 28,8% fueron de madres entre los 20 y 24 años, un 24,1% de madres entre los 25 y 29 años, un 19% entre los 15 y 19 años, un 16% entre 30 y 34 años, y el resto mayores a los 34 años. Esto quiere decir que el 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años. (DANE, 2018)

El rol de la mujer en el hogar es de vital importancia; es por esta razón que las mujeres asalariadas, no asalariadas como desempleadas le dedican a otras actividades además de su trabajo más del doble de tiempo de las que le dedican los hombres. Para 2017, las mujeres dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo mientras los hombres solo 8,07 horas. Una brecha de 12 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo & Bernat, 2018). Esto nos permite concluir que una mujer asalariada y no asalariada le dedica al hogar 20 horas como mínimo mientras que los hombres solo 8 horas.

Tabla 1. Horas promedio semanales dedicadas a actividades fuera del mercado laboral por personas activas en el mercado laboral

	2008			2017		
	Mujer	Hombre	Brecha	Mujer	Hombre	Brecha
Asalariados	22,15	7,89	14,26	20,46	8,06	12,4
No asalariados	28,96	7,61	21,35	27,46	8,18	19,28
Desempleados	37,99	12,8	25,19	35,52	13,34	22,18

Fuente: Tenjo & Bernat, 2018

Las madres en Colombia no tienen la educación suficiente para llegar a tener buenos ingresos laborales. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato. Estas mujeres dependen de otros miembros del hogar para el sostenimiento de sus hijos, de igual manera, si son madres

cabeza de familia tendrán que dejar a sus hijos a cuidado de otras personas y recibir ingresos laborales de acuerdo a su nivel educativo.

Tabla 2. Nacidos 2018 por nivel educativo de la madre

Nivel de educación de la madre	Nacidos	Participación
Preescolar	1.686	0,3
Básica primaria	75.778	11,9
Básica secundaria	142.008	22,3
Media académica o clásica	213.266	33,4
Media técnica	15.846	2,5
Normalista	730	0,1
Técnica profesional	52.648	8,3
Tecnológica	27.583	4,3
Profesional	67.543	10,6
Especialización	6.859	1,1
Maestría	2.058	0,3
Doctorado	112	0,0
Ninguno	7.203	1,1
Sin información	24.349	3,8
<b>Total</b>	<b>637.669</b>	

Fuente: DANE

1.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos

1.3.1 Marco legal

La ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, crea el proceso de "Restablecimiento de Derechos". El sistema de Restablecimiento de Derechos busca devolverles a los niños sus derechos cuando estos fueron vulnerados, y es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el encargado de hacerlo. Sin embargo, el sistema se ha convertido en los últimos años en un modelo de para quitarle los niños, niñas y

adolescentes a los padres de familia generando una ruptura parental de niño-padre/madre que puede ocasionar nuevos problemas psicológicos y sociales para las dos partes.

El artículo 22 de la Ley 1098 de 2006 establece que "Los niños, las niñas, adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de su familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. **En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación**". Esta última oración es muchas veces vulnerada dado que madres cabeza de familia por condiciones económicas tienen que incumplir compromisos en el cuidado de sus hijos, y el Bienestar Familiar en vez de ayudar a la madre a suplir sus necesidades, toma al niño y lo ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos.

El artículo 53 de la ley 1098 establece 7 pasos para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
5. La adopción.
6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

De igual manera, la Corte Constitucional en la sentencia T- 572 de 2009, estableció que respecto de las medidas que han de adoptarse en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, las autoridades administrativas deberán tener en cuenta los siguientes criterios: (i) la existencia de una lógica de ponderación entre cada una de ellas; (ii) la proporcionalidad entre el riesgo o vulneración del derecho y la medida de protección adoptada; (iii) la solidez del material probatorio; (iv) la duración de la medida; y (v) las consecuencias negativas que pueden comportar algunas, en términos de estabilidad emocional y psicológica del niño, niña o adolescente. De igual manera, el punto (V) establecido por la corte se vulnera en el sentido que el Bienestar Familiar al hacer retiro de niño, niña o adolescente genera consecuencias negativas en la estabilidad del niño sin antes hacer un buen proceso de acompañamiento a la madre. Este proyecto de ley busca que las madres cabezas de hogar tengan un acompañamiento previo cuando se presente una vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera, que el último paso sea apartar el niño de su madre.

Las medidas para el Reintegro del niño a su familia proceden cuando el niño, niña, adolescente y su familia o red vincular de apoyo cuentan con herramientas de generatividad que les permitan superar las situaciones que generaron el ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento De Derechos (ICBF). De acuerdo con lo establecido en Lineamiento Técnico del Modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados<sup>1</sup>

En esta fase se encuentran como aspectos básicos que se deben alcanzar:

- 1) La consolidación de las acciones establecidas de preparación para el egreso con el niño, la niña o adolescente y su familia o red vincular de apoyo.
- 2) Identificación y articulación de redes de apoyo.

<sup>1</sup> Aprobado mediante Resolución No. 1519 de febrero 23 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 5864 de junio 22 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 7959 de agosto 10 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 13367 de diciembre 23 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 245 de enero 20 de 2017 Modificado mediante Resolución No. 1262 de marzo 2 de 2017 Modificado mediante Resolución No. 7398 de agosto 24 de 2017.

3) Establecimiento de compromisos por parte de la familia o red vincular de apoyo para la garantía de derechos posterior al egreso.

Las situaciones de reintegro se valoran a través de los factores de vulnerabilidad y generatividad, desarrollados en Lineamientos Técnicos para la Inclusión y Atención de Familias<sup>2</sup> y la Guía de las Acciones del Equipo Técnico Interdisciplinario para el Restablecimiento de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>3</sup>

1.3.2 Ingresos al ICBF

Dado que el proceso de Restablecimiento de Derechos nace de ley 1096 de 2006, las cifras consolidadas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están disponibles desde el año 2008. Según el ICBF, existen cerca de 63 tipos de motivos de ingreso por lo que un niño, niña o adolescente ingresa al Proceso de Restablecimiento de Derechos. Estos van desde "Víctimas de Violencia Sexual-Abuso Sexual" hasta "Trata de Personas".

Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF, siendo el 2017 y 2018 donde más casos se presentaron. El número de niños que ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos ha incrementado constantemente en los últimos años. En el 2018 hubo 45.980 niños que ingresaron al ICBF por el Restablecimiento de Derechos. Esto solo equivale a una caída de menos del 1% respecto al año 2017 (46.339 niños). En promedio, el Bienestar Familiar, recibe anualmente 10% más niños. Es decir, 3.000 mil casos adicionales por año.

El caso por el que más se dan ingresos es por "Víctima de Violencia Sexual-Abuso Sexual" representando el 28% de los casos (12.945 niños en el 2018). Con un crecimiento anual del 14%. El segundo caso es por "Condiciones Especiales de los Cuidadores" representando un 17% de los casos (con 7.723 niños), manteniendo un crecimiento constante entre 1% y 17% anualmente. Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el "cuidador" falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Este es el caso de mayor relevancia para este proyecto de ley. Muchas madres cabeza de hogar tienen la necesidad de dejar a sus

<sup>2</sup> Aprobado mediante Resolución 002366 del 24 de septiembre de 2007.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/el-instituto/sistema-integrado-de-gestion/guia-del-equipo-tecnico-interdisciplinario-en-el-pard-v3>

hijos en su casa solos por un tiempo o con otros cuidadores mientras ellas trabajaban. El Bienestar Familiar no tiene en cuenta dicha problemática económica, y aparta a los niños del hogar. La función final del Bienestar Familiar debe ser el mantenimiento de la familia.

El tercer caso es por "Omisión y Negligencia" con una participación del 15% de los casos (7.778 niños). Este presentó un decrecimiento en el último año del 12%. Aun así, el número de niños ha incrementado de manera exponencial, pasando de 161 casos en el 2014 a 6.778 casos en el 2018. El cuarto caso es por "Consumo de sustancias psicoactivas" con una participación del 9,4% (4.306 niños), con un decrecimiento de -3%. El número de casos de ha duplicado desde el 2013 (2.766 niños). El quinto, sexto y séptimo caso corresponden a "Amenaza de Integridad", "Violencia física", y "Trabajo Infantil" con 3.693, 1.971 y 1.396 casos respectivamente en el 2018. Las dos primeras un crecimiento del 4%, mientras la segunda de -21%. El trabajo infantil ha crecido el 26%.

Tabla3 .Niños, Niñas y Adolescentes que ingresan al Sistema de Restablecimiento de Derechos

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2017-2018)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>46.339</b>	<b>45.980</b>	<b>360.043</b>	<b>100</b>	<b>-1</b>
Victima de Violencia Sexual-Abuso Sexual	11.332	12.945	61.122	28,2	14,2
Por Condiciones Especiales de Cuidadores	7.705	7.723	62.793	16,8	0,2
Omisión o negligencia	7.677	6.778	26.371	14,7	-11,7
Problemas del Consumo de Sustancias Psicoactivas	4.458	4.306	33.904	9,4	-3,4
Situación de Amenaza a la Integridad	3.565	3.693	21.443	8,0	3,6
Violencia física	2.489	1.971	8.574	4,3	-20,8
Trabajo Infantil	1.110	1.396	7.693	3,0	25,8
Conductas Sexuales entre Menores de 14 años	995	1.344	5.884	2,9	35,1
Situación de Calle	953	947	14.178	2,1	-0,6
Abandono Con o Sin Situación De Discapacidad	1.186	901	11.487	2,0	-24,0
Desnutrición	932	816	6.623	1,8	-12,4
Violencia Psicológica	573	520	1.968	1,1	-9,2
Victima de Violencia Sexual-Explotación Sexual Comercial	286	242	1.614	0,5	-15,4
Convivencia Educativa	231	193	3.186	0,4	-16,5
Mujer en Gestación o Lactancia en Riesgo	207	176	2.365	0,4	-15,0
Inmigrante	136	172	1.579	0,4	26,5

Victimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado	2	3	24	0,0	50,0
Menor de 18 Años en Situación de Discapacidad en Comisión de un Delito	2	2	47	0,0	0,0
Trata de personas - Matrimonio Servil		2	5	0,0	
Niños, niñas, adolescentes nacidos como consecuencia del abuso sexual en el marco de conflicto armado.	4	1	17	0,0	-75,0
Hijos e hijas de víctimas directas de trata	5	1	6	0,0	-80,0
Explotación Laboral			4.681	0,0	
Vulnerabilidad	2		2.634	0,0	-100,0
Otro			2.208	0,0	
Acoso Escolar, Matoneo o Bullying			475	0,0	
Victima de Ola Invernal	15		80	0,0	-100,0
Adoptabilidad	2		77	0,0	-100,0
Reingreso (ingresa por un motivo ya iniciado sin resolver)			54	0,0	
Trata de personas - Mendicidad Ajena			14	0,0	
Trata de personas - Turismo Sexual			14	0,0	
Trata de personas - Trabajos forzados o prácticas similares a la esclavitud			6	0,0	
Mutilación genital femenina			3	0,0	
Trata de personas - Extracción Ilegal de Órganos			1	0,0	

Fuente: ICBF

1.3.3 Medidas iniciales de ingreso

Existen 17 medidas iniciales que se toman cuando un niño entra al proceso de Restablecimiento de Derechos. Estas medidas parten desde ubicar al niño con otro familiar hasta la adopción. El 40% de los casos se les da ubicación a los niños en la familia de origen o familia extensa (16.277 niños en 2018). El 11% de los niños que ingresaron se les da ubicación en un Hogar Sustituto (4.987 niños en 2018). El 7% de los casos se les da atención especializada internado (3.399 niños en 2018), y un 8% en externado (3.569 niños).

Medidas de prevención o cursos pedagógicos para no apartar el niño del hogar son mínimas como medida inicial. Este proyecto de ley busca fortalecer estas medidas para que la madre cabeza de hogar tenga la oportunidad de fortalecer sus ingresos económicos o cambiar las fallas en su proceso de crianza. Medidas como "Intervención de apoyo" solo se dan al 6% de los niños (2.747 niños). Y medidas de amonestación con "Cursos

Extraviado	221	165	3.517	0,4	-25,3
Violencia Intrafamiliar	462	156	3.233	0,3	-66,2
Victima Otros Delitos	146	148	1.528	0,3	1,4
Hijos de adolescentes en PARD	170	148	529	0,3	-12,9
Hijos de Padres que se Encuentran Privados de la Libertad por Orden Judicial	134	121	691	0,3	-9,7
Consentimiento para adopción del hijo por cónyuge o compañero	94	112	1.048	0,2	19,1
Amenazados Contra de su Vida por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	46	84	501	0,2	82,6
Huérfanos a Causa de la Violencia Armada, Hijos de Padres Desaparecidos o Secuestrados por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	117	81	916	0,2	-30,8
Menor de 14 Años en Comisión de un Delito	150	74	2.116	0,2	-50,7
Consentimiento para adopción.	34	71	1.247	0,2	108,8
Menor de 14 años Lactante	81	71	297	0,2	-12,3
Menor de 14 años Gestante	116	70	700	0,2	-39,7
Reunificación Familiar	71	64	146	0,1	-9,9
Victima de uso, porte, manipulación o lesión por pólvora	113	60	281	0,1	-46,9
Vulneración a la Intimidación	55	58	569	0,1	5,5
Competencia declaratoria adoptabilidad.	42	52	345	0,1	23,8
Amenazados de Reclutamiento Inminente por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	17	41	237	0,1	141,2
Violación / Asalto Sexual	59	40	150	0,1	-32,2
Situación de Emergencia	154	37	3.698	0,1	-76,0
Exposición	32	36	483	0,1	12,5
Maltrato	31	35	40.731	0,1	12,9
Consentimiento para adopción por consanguíneo	13	25	399	0,1	92,3
Desplazamiento Forzado	26	24	1.331	0,1	-7,7
Victimas de Acto Terrorista - Atentados - Combates - Enfrentamientos - Hostigamientos	13	23	85	0,1	76,9
Trata de Personas - Explotación Sexual	18	22	75	0,0	22,2
No Reclamado en Tiempo Razonable	18	10	574	0,0	-44,4
Victima de Violencia Sexual	4	7	13.073	0,0	75,0
Retención Arbitraria	16	6	105	0,0	-62,5
Seguimiento al Trabajo Adolescente	6	4	110	0,0	-33,3
Victima de Minas Antipersonal, Municiones Sin Explotar o Artefacto Explosivo Improvisado	13	3	198	0,0	-76,9

pedagógicos" al 2,3% de los niños (1.064 niños en 2018). Existen otras medidas como "Hogar de paso", "Hogar amigo" o "Hogar gestor" que no superan el 2,5% de los niños (1.976 niños en 2018).

Tabla 4. Medida Inicial tomada para el Restablecimiento de Derechos de niños, niñas y adolescentes

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2018-2017)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>46.339</b>	<b>45.980</b>	<b>360.043</b>	<b>100</b>	<b>-1</b>
Sin Información	5.082	4.393	105.336	10	-14
Ub M Fliar de origen o familia extensa	16.877	18.277	88.160	40	8
Ub M Fliar Hogar Sustituto	5.748	4.987	41.672	11	-13
Atenc especializ internado	3.791	3.399	32.428	7	-10
Atenc especializ Externado	2.856	3.569	18.913	8	25
Ubicación en Centro de Emergencia	2.875	2.646	18.544	6	-8
Atenc especializ Intervención de Apoyo	2.051	2.747	11.969	6	34
Cualquiera otra medida que garantice la protección integral de los niños, niñas y adolescentes	1.089	867	10.013	2	-20
Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.	1.765	1.064	9.053	2	-40
Ub M Fliar Hogar Gestor	918	1.029	6.604	2	12
Por Definir	1.975	1.850	5.835	4	-6
Ub M Fliar Hogar de paso	899	872	5.089	2	-3
Atenc especializ semiinternado	161	68	2.369	0	-58
Acciones policivas, administrativas o judiciales	55	27	2.354	0	-51
Ub M Fliar Hogar Amigo	101	75	664	0	-26
Ub At Especializada Casa Hogar	84	102	640	0	21
Adopción	12	8	400	0	-33

Fuente: ICBF

1.3.4 Costo económico de niños e impacto fiscal

Una de las propuestas del proyecto de ley es utilizar los recursos que usa el ICBF por mantener un niño mensualmente en sus institutos para la prevención de la vulneración de sus derechos. Si el Bienestar Familiar llega al hogar para suplir las necesidades de la

madre cabeza de hogar no es necesario apartar al niño. Ese niño equivale a un ahorro mensual para el ICBF que puede ser usado en la prevención de otro niño.

El costo económico de un niño en el Bienestar Familiar depende de la entidad o medida a la que este sujeto. Aun así, el costo promedio del niño para el ICBF puede estar entre 1'482.556 y 2'000.000 mensuales.

Existen 64 lugares diferentes donde los niños, niñas y adolescentes ingresan al ICBF. De estos, solo 25 lugares le generan un costo superior a 1 millón de pesos, y 10 generan un valor mayor 1 millón quinientos mil pesos para 2018.

El costo económico de mayor valor es de los niños que se encuentran en un "Internado-discapacidad mental psicosocial" donde el valor es de 2'201.041, seguido por el que está en un "Centro de atención especializado" 1'923.270, luego por el que está en un "centro de internamiento preventivo" con 1'918.888. En las "casas de protección" el valor del niño es de 1'611.753. En un "Hogar Sustituto Tutor" es de 1'482.556.

El valor de un niño en un "internado-violencia sexual" es de 1'290.994. En el caso de un internado por uso abusivo de sustancias psicoactivas es de 1'327.191. Aun así, los "hogares sustitutos por vulneración", o "casa hogar por vulneración" el valor es de 992 mil pesos por niños.

Tabla 5. Costo Económico mensual del Niño por centro de atención (20 primeros)

DESCRIPCIÓN	Costo del niño por mes (2018)
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL PSICOSOCIAL	\$ 2.201.041,00
CENTRO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADO	\$ 1.923.270,00
CENTRO DE INTERNAMIENTO PREVENTIVO	\$ 1.918.888,00
CENTRO TRANSITORIO	\$ 1.788.340,00
CENTRO DE EMERGENCIA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.746.019,00
CASA DE PROTECCIÓN	\$ 1.661.753,00
CENTRO DE EMERGENCIA	\$ 1.589.753,00
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL COGNITIVA	\$ 1.522.554,00
SEMICERRADO-INTERNADO	\$ 1.517.273,00
INTERNADO RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.517.273,00

	507.619,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 507.619,00

Fuente: ICBF

1.3.5 Programas para mujeres cabeza de familia actuales

Las madres cabezas de familia pueden recibir ayudas parciales por parte del Estado que no son integrales ni efectivas en su implementación. Programas como "Familias en Acción" o "Mi casa Ya" están a disponibilidad de las familias más pobres del país; no obstante, su focalización no está dada en las madres cabeza de familia. La única ley creada para las madres cabeza de familia fue la ley 82 de 1992 que luego fue modificada por la ley 132 de 2008. En materia educativa, La ley 82 de 1993, les otorga disposición de libros escolares por parte de establecimientos educativos y un tratamiento preferencial en el acceso al servicio educativo para sus hijos.

En Empleo, el artículo 8 de la ley 82 de 1993 le da facultades al gobierno para ofrecer planes y programas para el desarrollo empresarial y para el otorgamiento de empleo. De igual manera, crea organizaciones sociales para el acceso de vivienda. También se creó un decreto reglamentario de 2005 estableció una prelación de aspirantes a cargos de empleo de carga administrativa para madres cabeza de familia.

Esta ley aunque generó el concepto legal de "madre cabeza de familia" no atiende las necesidades actuales para estas mujeres en el país. No existe una ley con propósito específico para ayudar a las madres en el proceso de sostenimiento, educación y protección de los niños.

Por otro lado, El ICBF cuenta con cuatro líneas de prevención; primera, Atención a la primera infancia; segunda, Atención a Familias y comunidades (Familias con Bienestar para la Paz, Construyendo Juntos Entornos Protectores, Unidades de Apoyo y Sostenimiento de Familias, Territorios Étnicos con Bienestar, Comunidades Rurales); tercero, Atención en Nutrición; y cuarto, Atención a la Niñez y Adolescencia

HOGAR SUSTITUTO ONG - DISCAPACIDAD	\$ 1.488.076,00
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	\$ 1.482.556,00
CASA DE ACOGIDA	\$ 1.476.887,00
CASA HOGAR RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.450.649,00
INTERNADO VULNERACIÓN DE 0 A 8 AÑOS	\$ 1.440.019,00
CASA UNIVERSITARIA	\$ 1.431.091,00
INTERNADO - GESTANTES Y/O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$ 1.342.670,00
INTERNADO VULNERACIÓN	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - CON CONSUMO PROBLEMÁTICO Y/O ABUSIVO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - CON SITUACIÓN DE VIDA EN CALLE	\$ 1.327.191,00
INTERNADO PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - VIOLENCIA SEXUAL	\$ 1.290.994,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF - DISCAPACIDAD	\$ 1.158.839,00
HOGAR SUSTITUTO ONG - VULNERACIÓN	\$ 1.121.965,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON DISCAPACIDAD	\$ 1.043.245,00
CASA HOGAR - VULNERACIÓN	\$ 992.002,00
CASA HOGAR - MADRES GESTANTES O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$ 992.002,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA DÍA	\$ 881.259,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF - VULNERACIÓN	\$ 863.500,00
SEMICERRADO-EXTERNADO JORNADA COMPLETA	\$ 860.374,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 860.374,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA CON DISCAPACIDAD	\$ 768.674,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA VULNERACIÓN	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON ALTA PERMANENCIA EN CALLE	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CONSUMO HABITUAL DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA EN SITUACIÓN DE TRABAJO INFANTIL	\$ 701.287,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA HOGAR	\$ 567.205,00
SEMICERRADO-EXTERNADO MEDIA JORNADA	\$

(Generaciones con Bienestar, Prevención del Embarazo en la Adolescencia, Acciones Masivas de Alto Impacto Social, Construyendo Juntos Entornos Protectores)

1.4 Referencias

Ávila Moreno, D. M. (2018). Indicadores de autonomía de las mujeres en Colombia: aproximaciones. *Investigas. Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*, 121-157.

DANE. (2018). *Manual de Conceptos*. Bogotá: Censo Nacional de Población y Vivienda.

DANE. (2019). *Resultados Colombia ( Total Nacional)*. Bogotá: DANE.

ELCA. (2017). *Una primera mirada a la ELCA 2016*. Bogotá: CEDE.

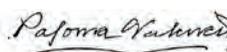
Fonseca, A. (2018). *Informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Perfetti, M., García, A. P., Castañeda, A. M., García, A., Vergara, J., Witte, L., . . . Ana. (2018). *Investigas Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*. Bogotá: DANE.

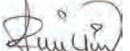
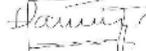
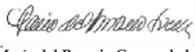
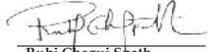
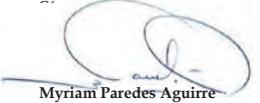
Tenjo, J., & Bernat, L. F. (2018). Diferencias por género en el mercado laboral colombiano: mitos y realidades. *Universidad Jorge Tadeo Lozano*.

Velásquez, P. (2010). Ser mujer jefa de hogar en Colombia. *IB Revista de información básica*, 4.

Cordialmente,

  
Paloma Valencia Laesna,  
Senadora de la República

  
Nadya Blal Scaff  
Senadora de la República

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Esperanza Andr�de de Osso</b>                  Partido Conservador Colombiano             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Katherine Miranda P.</b>                  Representante a la Cámara por Bogotá             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Amanda Rocio González Rodriguez</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Soledad Tamayo Tamayo</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Maria del Rosario Guerra de la Espriella</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Rubi Chagui Spath</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Margarita Maria Restrepo Arango</b>                  Representante a la             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Maria Fernanda Cabal Molina</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Myriam Paredes Aguirre</b>                  Senadora de la República             </div> </div>	<p><b>2. Articulado</b></p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;"><b>“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 7 de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Articulo 1. Fortalecimiento de la familia.</b> Adiciónese un numeral al articulo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Numeral nuevo.</b> El ICBF se constituye como la entidad de defensa de la familia colombiana. Será su aliado en la protección de los derechos de los niños. Trabajar� con la familia para prevenir la desnutrición, el maltrato, la violencia sexual, las adicciones, la deserción escolar, el abandono de los menores, entre otros. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atendiendo la prelación que otorga la constitución de los derechos de los niños, el ICBF garantizará la protección de sus derechos. Para este propósito establecer� procesos para identificar familias vulnerables para prevenir eventuales violaciones de los derechos de los menores y podrá incluir familias en los programas sociales que oferte el gobierno nacional para la efectiva protección de los derechos de los menores.</li> <li>2. Dise�nar� y ofertará programas de formación y fortalecimiento de las habilidades parentales tales como nutrición y educación para la crianza de menores, que podrán ser condición y complemento para que las familias mantengan otros programas de la oferta estatal.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo I.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Mujeres Cabeza de Familia</b></p> <p><b>Articulo 2.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p>
<p><b>Articulo nuevo.</b> El ICBF tendrá la responsabilidad de coadyuvar para que las mujeres cabeza de familia puedan criar adecuadamente a sus hijos, garantizándoles de manera oportuna lo necesario para hacerlo.</p> <p><b>Articulo 3.</b> Cr�ese el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el cual suministrará una oferta estatal que responda a sus necesidades y les permita garantizar el bienestar de su familia. Para este propósito dispondrá las siguientes herramientas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ICBF deberá incorporar a las mujeres cabeza de familia en procesos de formación, capacitación, microcrédito, emprendimiento, ofertados por el Estado.</li> <li>2. En todos los casos el ICBF deberá ofertar lo necesario para que las mujeres cabeza de familia puedan ejercer su jornada laboral sin afectar a los menores, incluyendo ofertas de cuidado de menores nocturno, diurno y con flexibilidad horaria según las necesidades de las mujeres cabeza de familia.</li> <li>3. Las familias que requieran una especial asistencia serán vinculadas a programas estatales que garanticen su estabilidad, atendiendo los criterios de vulnerabilidad y riesgo de violación de los derechos de los niños.</li> </ol> <p><b>Articulo 4.</b> El ICBF dispondrá de una base de datos donde figuren mujeres cabeza de familia que están buscando empleo. Esta base estará abierta a consulta por empresas o empleadores. El Gobierno reglamentará el tratamiento de los datos personales y el alcance de la publicidad de los mismos. El Estado cuando provea empleos o contratos consultar� esta lista y elegir� sobre esta de manera preferente.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sistema de Información Integrado de Menores</b></p> <p><b>Articulo 5.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Articulo nuevo.</b> Cr�ese el Sistema de Información Integrado de Menores de edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos el cual estará a cargo del ICBF, el Ministerio TICS, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud. Este sistema servirá para hacer seguimiento del estado físico, emocional, académico y buen cuidado de los menores, entre otros.</p> <p>Estar� dise�nado para generar alertas que permitan la oportuna intervención de las entidades estatales para prevenir la lesión de los derechos de los menores. Así entre otros, alertará riesgos de desnutrición, de violencia física o emocional, enfermedades crónicas existentes o riesgos de salud, vacunación, talla, peso, escolaridad, rendimiento académico.</p>	<p>En todos los casos la información sobre violencia de cualquier tipo sobre o de los miembros de su núcleo familiar, así como quienes convivan con el menor hará parte integral de la ficha de cada menor.</p> <p><b>Articulo 6.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Articulo nuevo.</b> Estarán obligados a reportar información en tiempo real: los colegios o establecimientos educativos, los médicos, las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas o privadas de todos los niveles de complejidad, los defensores de menores, las comisarías de familia, la fiscalía general, las alcaldías, el ICBF, entre otros.</p> <p><b>Articulo 7.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Articulo nuevo.</b> Los padres tendrán el deber de empadronar a sus hijos dejando al menos la siguiente información del menor: nombre completo, documento de identidad, fecha de nacimiento, nombre de los padres, dirección o indicaciones para identificar plenamente la vivienda, teléfono, email, nombre e identificación de la persona que vive con los niños, lugar de residencia, nombre de hermanos con documento de identidad, colegio, entre otros.</p> <p><b>Articulo 8.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Articulo nuevo.</b> El ICBF consultar� el Sistema de Información Integrado de Menores de edad, para identificar los menores y las familias en riesgo. Las alertas tempranas podrán justificar la inclusión de la familia en programas sociales del Estado que busque prevenir que el menor entre en un proceso de Restablecimiento de Derechos, o para en caso necesario iniciar los procesos de restablecimiento de derechos.</p> <p><b>Articulo 9.</b> Adiciónese un articulo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Articulo nuevo.</b> El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará todo este sistema de información y empadronamiento, y lo pondr� en funcionamiento en un plazo no mayor a tres (3) meses desde la expedición del decreto.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo III.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Protección de mujeres</b></p> <p><b>Articulo 10.</b> Adiciónese un numeral al articulo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:</p> <p><b>Numeral nuevo.</b> El ICBF se constituye como la entidad de defensa de las mujeres. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Privilegiar� que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres</li> </ol>

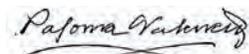
2. Diseñará con los ministerios programas de crédito o financiación para mujeres con el fin de que puedan adquirir electrodomésticos o demás elementos tecnológicos de uso dentro del hogar que les liberen tiempo, y dispondrá lo necesario para que las mujeres puedan retomar o avanzar en su educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos.
3. Generará con otros ministerios incentivos para las empresas o emprendimientos que vinculen mujeres que después de haber tenido hijos desean retomar sus estudios o su vida laboral.

**Artículo 11.** Las mujeres víctimas de abuso físico, psicológico o sexual deberán contar con la atención y la prioritaria asignación de empleo o programas estatales que garanticen que pueda dejar el cónyuge o compañero que la maltrata, y contar con los medios para hacerse cargo de los menores de ese hogar, y de sí misma. De igual manera, el ICBF asesorará a la mujer víctima en el proceso de alimentos.

**Artículo 12.** El Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo de pago de alimentos por libranza de manera que la cuota de alimentos fijada sea descontada directamente de la nómina y depositada en la cuenta específica del beneficiario o quien tenga la patria potestad del menor y este a disposición de manera automática.

**Artículo 13. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

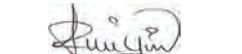
Cordialmente,

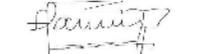
  
Paloma Valencia Laserna  
Senadora de la República

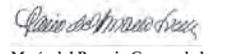
  
Nadya Blel Scaff  
Senadora de la República

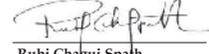
  
Esperanza Andrade de Osso  
Partido Conservador Colombiano

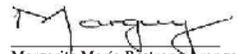
  
Katherine Miranda Peña  
Representante a la Cámara por Bogotá

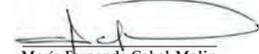
  
Amanda Rocío González Rodríguez  
Senadora de la República

  
Soledad Tamayo Tamayo  
Senadora de la República

  
María del Rosario Guerra de la Espriella  
Senadora de la República

  
Rubi Chagui Spath  
Senadora de la República

  
Margarita María Restrepo Arango  
Representante a la Cámara

  
María Fernanda Cabal Molina  
Senadora de la República

  
Myriam Paredes Aguirre  
Senadora de la República

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 23 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 152/20 Senado “**POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 7 DE 1979, SE CREA EL PROGRAMA “ESTADO CONTIGO” PARA MUJERES CABEZA DE FAMILIA, EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO PARA MENORES DE EDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA, NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF, ESPERANZA ANDRADE DE OSSO, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, RUBI CHAGUI SPATH, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE; y los Honorables Representantes KATHERINE MIRANDA PEÑA, MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 23 DE 2020**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 611 - Viernes, 31 de julio de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 125 de 2020 Senado, por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud. ....	1
Proyecto de ley número 139 de 2020 Senado por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad de la actividad portuaria del país.....	7
Proyecto de ley número 148 de 2020 Senado, por medio del cual se promueve y garantiza el manejo de la higiene menstrual de niñas y mujeres, la entrega de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 152 de 2020 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones.....	17