



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1133

Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO, AL PROYECTO 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*

Bogotá, 09 de octubre de 2020

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

Asunto. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO 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”*.

Respetado Doctor, reciba un cordial saludo:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992<sup>1</sup>, procedemos a rendir INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO 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”* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Antecedentes constitucionales y legales
4. Experiencias internacionales
5. Justificación y consideraciones del proyecto.

6. Conceptos
7. Impacto Fiscal
8. Conflicto de interés
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por la honorable senadora Soledad Tamayo Tamayo el día 23 de julio de 2020 y publicado en la Gaceta del Congreso 611 de 2020.

Dicho proyecto de ley, fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado, siendo designado como ponente única la honorable senadora VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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.

#### 3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Los derechos sexuales y derechos reproductivos están íntimamente ligados al desarrollo, por esto, procurar su acceso a través de una efectiva gestión de todos sus ámbitos es esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres y, al mismo tiempo, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades.

El abordaje del manejo de la higiene menstrual dentro del contexto de los derechos humanos de las niñas y las mujeres se encuentra estrechamente relacionado con lo establecido por diversos instrumentos internacionales como:

<sup>1</sup> Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico para distribuirlo entre los miembros de la Comisión, ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

<p>La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y que determina:</p> <p>Artículo 3: 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>Artículo 5: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:</p> <p>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>Artículo 10: 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>La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y que determina:</p> <p>Artículo 24: [...] 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>Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades: 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>Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos: por cuanto el inadecuado manejo de la higiene menstrual se convierte en un factor de ausencia escolar.</p> <p>Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas: por cuanto los prejuicios y tabúes respecto a la menstruación afectan negativamente la vida cotidiana y autoestima de las niñas y mujeres.</p> <p>Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos: 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>Objetivo 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos: por cuanto los tabúes y la inexistencia de espacios laborales para la higiene menstrual afecta la vida cotidiana de las mujeres.</p> <p>Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: 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: <b>“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”</b>.<sup>2</sup> También, desde el 2014, promueve junto a otros socios</p> <p><sup>2</sup> UNICEF. (2018). El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe. En:</p>
<p>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>Ahora bien, dentro del marco legal nacional 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:</p> <p>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.</p> <p>Así también, su garantía por parte del Estado se hace explícito en el Art. 49 de la C.P. al establecer:</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p><a href="https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20EI%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20ni%20as%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.%205%20Derechos.pdf">https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20EI%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20ni%20as%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.%205%20Derechos.pdf</a></p>	<p>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>3</sup></p> <p>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>4</sup>. También los hace respecto a:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>“[...]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”.</p> <p>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:</p> <p><sup>3</sup> Jaime León Garián Echavarría. (2013) De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. En: <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/ridt/lists/BibliotecaDigitalRIDE/ASAS/NaturalezaJuridicaDerechoSaludColombia.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/ridt/lists/BibliotecaDigitalRIDE/ASAS/NaturalezaJuridicaDerechoSaludColombia.pdf</a></p> <p><sup>4</sup> Art. 1. Ley Estatutaria 1715 de 2015. En: <a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senadobasedoc/ley_1751_2015.html">http://www.secretariassenado.gov.co/senadobasedoc/ley_1751_2015.html</a></p>

“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 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,**

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>5</sup>

En el ámbito educativo, las acciones promocionales y preventivas adelantadas se encuentran 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.

Para las niñas y adolescentes no escolarizadas o aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad no se identifican acciones concretas y diferenciadas de prevención y promoción en derechos sexuales y reproductivos y en concreto en manejo de la higiene menstrual-

4. Experiencias internacionales

El tema de la pobreza menstrual lo 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 utilizará aproximadamente 13.320 unidades de toallas o tampones al año.<sup>6</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.

Es así como varios países han implementado acciones para intentar solucionar el problema de la pobreza menstrual a través de la educación, la

**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>6</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 decisión, en Bogotá estarían siendo beneficiadas más de 900 mujeres y a nivel nacional, más de 3.000 mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

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>7</sup>

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<sup>8</sup> en las políticas anteriormente mencionadas.<sup>9</sup>

La Universidad Javeriana realizó un estudio en 2017 en el que establece que, Colombia ha avanzado con políticas y programas que promueven los

provisión de productos a la población vulnerable y la disminución de la tributación a los Artículos de higiene menstrual.

Escocia 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’ (período 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>10</sup>

En países como Australia, Estados Unidos, Francia, Canadá, Suiza y Alemania 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>11</sup>12

La Primera Ministra de Nueva Zelanda anunció que las estudiantes en las escuelas secundarias de Nueva Zelanda, 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>

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 Argentina, 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 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

<sup>5</sup> El Tiempo. (2020). ‘Pobreza menstrual’, algo de lo que el mundo se niega a hablar. En: <https://www.eltiempo.com/mundo/europa/ley-en-escocia-busca-acabar-con-la-pobreza-menstrual-472686>

<sup>6</sup> Banco Mundial. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>

<sup>7</sup> Intripper. (2020). Nueva Zelanda: la Primera Ministra anunció que garantizará productos de higiene femenina gratis para estudiantes sin recursos. En: <https://intripper.com/nueva-zelanda-la-primera-ministra-anuncio-que-garantizará-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/>

<sup>8</sup> El País. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: [https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571864525\\_793885.html](https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571864525_793885.html)

<sup>5</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>

<sup>6</sup> Senado de la República de México. (2016). En: <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>

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 a 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>14</sup>

En Chile, 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>15</sup> Así también, en Uruguay, 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>16</sup>

En México, 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>17</sup>

5. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

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 dependiendo de las normas culturales y sociales, educación, geografía y factores socioeconómicos de su entorno. El inadecuado Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) puede afectar la salud, la

<sup>14</sup> Jimena Pérez Pesce. (2020). El derecho a menstruar con ESI y recursos. En: <https://feminacida.com.ar/el-derecho-a-menstruar-con-esi-y-recursos/>  
<sup>15</sup> Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2020). En: <https://www.camara.cl/prensa/sala-de-prensa-detalle.aspx?pmid=139249>  
<sup>16</sup> La diaria feminismos. (2020). María Eugenia Rosello: "Es bastante triste que en 2020 haya mujeres que no tengan para ponerse una toallita higiénica". En: <https://ladiaaria.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/>  
<sup>17</sup> Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2019). En: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/95970](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970)

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.<sup>18</sup>

Según Profamilia "la incorrecta gestión de la menstruación, así como de la higiene menstrual por el no acceso a elementos adecuados, repercute en el disfrute de otros derechos fundamentales, tales como la educación, la salud, la salud sexual y salud reproductiva los derechos sexuales y derechos reproductivos, la privacidad, la dignidad, saneamiento y agua potable todo, por ocasión de que los mismos tienen estrecha relación en este proceso biológico."<sup>19</sup>

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>20</sup>

- ☐ 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.
- ☐ 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.
- ☐ 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.
- ☐ 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.
- ☐ 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.
- ☐ Los desafíos para el manejo del período son aún mayores en sectores vulnerables y de extremo empobrecimiento, ya que se enfrentan a la

<sup>18</sup> UNICEF Colombia. (2017). Higiene menstrual en niñas de escuelas rurales en Pacífico. En: <https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-04/MHM%20Cartilla.pdf>  
<sup>19</sup> Estudios de diversas fuentes: Banco Mundial (2019); UNICEF (2017); Plan Internacional (2019).  
<sup>20</sup>

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.

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.

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.<sup>21</sup>

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>22</sup>

Las dificultades alrededor de un adecuado manejo de la higiene menstrual, ha sido denominado con el término "**pobreza menstrual**" 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>23</sup>

<sup>21</sup> Julie Hennegan, Amy O. Tsui and Marni Sommer. (2019). Missed Opportunities: Menstruation Matters for Family Planning. En: [https://www.jstor.org/stable/10.1363/45e7919#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/10.1363/45e7919#metadata_info_tab_contents)  
<sup>22</sup> Plan Internacional. (2020). Manejo de la menstruación en tiempos de COVID-19. En: <https://www.plan.org.co/manejo-de-la-menstruacion-en-tiempos-de-covid-19/>  
<sup>23</sup> Observatorio sobre violencia de género. (2019). La pobreza menstrual en el mundo. En: <http://observatoriovioenciadogenero.org/la-pobreza-menstrual-en-el-mundo/>

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>24</sup>

- 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;
- Asegurarse de que puedan acceder y decidir sobre el manejo de su menstruación durante la vida diaria, sin vergüenza o esfuerzo extraordinario;
- Identificar estigmas, normas y prácticas desfavorables y apoyar los esfuerzos para generar las transformaciones culturales, sociales y políticas necesarias;
- Atender formas interseccionales de discriminación contra niñas y mujeres con discapacidades y personas LGBTI;
- Garantizar acceso a instalaciones, saneamiento e infraestructura adecuados que permitan a las mujeres y niñas manejar su higiene menstrual.

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>25</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.

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 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:

<sup>24</sup> Organización Internacional para las Migraciones. (2018). Educación en Higiene Menstrual: dudas, mitos y tabúes en torno al cuerpo de las mujeres. En: <https://colombia.iom.int/news/educaci%C3%B3n-en-higiene-menstrual-dudas-mitos-y-tab%C3%BAAS-en-torno-al-cuerpo-de-las-mujeres>  
<sup>25</sup> Banco Mundial. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>  
<sup>26</sup> UNICEF Colombia. (2017). Op cit

<p>45% no sabe o no responde de donde proviene el sangrado menstrual</p> <p>34.8% de las encuestadas refirieron no saber nada de la menstruación antes de la menarquia (primera menstruación)</p> <p>1 de cada 4 encuestadas alguna vez en su vida había faltado a la escuela por causa de la menstruación.</p> <p>86% de las encuestadas refirieron que los cólicos menstruales son la principal razón por la cual las niñas y adolescentes no asisten a la escuela</p> <p>Otras razones por las cuales las niñas y adolescentes no asisten a clases son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 28% incomodidad o miedo a mancharse</li> <li><input type="checkbox"/> 8% sangrado fuerte o hemorragia</li> <li><input type="checkbox"/> 4% falta de toallas higiénicas</li> </ul> <p>Niñas y adolescentes manifestaron ausentarse de la escuela cuando quieren cambiar sus toallas higiénicas, porque no tienen un lugar privado y adecuado para hacerlo.</p> <p>38.8% prefieren no pasar al tablero por incomodidad y temor que exista algún manchado.</p> <p>32.3% evita el trato con otras personas</p> <p>63.7% de las niñas y adolescentes prefieren estar en casa. (Fuente Unicef)</p> <p>Del estudio se obtuvieron importantes hallazgos relacionados con los factores sociales, culturales, ambientales y del entorno, interpersonales, personales y biológicos relacionados con la menstruación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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</li> </ul>	<p>vulnerabilidad a los embarazos tempranos, pues no conocen de manera precisa la relación entre la menstruación y la fertilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> Estas situaciones implican diferentes problemas para el Manejo de la Higiene Menstrual 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.</li> <li><input type="checkbox"/> Las mujeres tanto en los ámbitos familiares como en los escolares y comunitarios, conforman la principal red de apoyo e información para el Manejo de la Higiene Menstrual 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> <li><input type="checkbox"/> 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</li> </ul>
<p>frente al derecho a la educación y la dignidad de niñas y adolescentes, lo cual es una clara expresión de inequidad.<sup>27</sup></p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> El Manejo de la Higiene Menstrual 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.</li> <li><input type="checkbox"/> Es indispensable reconocer e integrar en la labor de las escuelas frente al Manejo de la Higiene Menstrual las prácticas culturales, los contextos sociales y los aspectos ambientales que las rodean.</li> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> </ul> <p>El Manejo de la Higiene Menstrual por parte de las niñas y adolescentes en los contextos escolares se relaciona de manera directa con la disponibilidad de instalaciones sanitarias<sup>28</sup> 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).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 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.</li> </ul> <p><sup>27</sup> Llany K. Ariza-Ruiz, María J. Espinosa-Menéndez y Jorge M. Rodríguez-Hernández. (2017). Op cit</p> <p><sup>28</sup> WHO/UNICEF. Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation (JMP) – 2015 Update, en <a href="https://www.unwater.org/publications/whounicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-jmp-2015-update/">https://www.unwater.org/publications/whounicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-jmp-2015-update/</a></p>	<p>Situaciones todas que inciden y limitan el acceso de niñas y adolescentes a información sobre la menstruación.</p> <p>La OIM sostiene que el objetivo del componente educativo es permitirle a la persona conocer que la menstruación no debe ser estigmatizada y que las mujeres tienen el derecho a acceder y a decidir sobre el manejo de su menstruación durante la vida diaria. Esto implica, por una parte, que haya un trabajo desde la familia, las instituciones educativas y la sociedad, el cual tenga por objeto revisar los tabúes existentes sobre la menstruación, para así trascenderlos y superarlos. Por otra parte, implica que dicho trabajo no sea realizado únicamente por mujeres y para mujeres, sino que todos los actores involucrados se sensibilicen y reconozcan las maneras como pueden aportar para que la vivencia del manejo de la higiene menstrual sea una experiencia positiva para las mujeres.</p> <p>Recogiendo el abordaje integral desde los derechos humanos y los derechos reproductivos, el acceso efectivo a educación integral para la sexualidad, información en sexualidad y derechos, información en métodos anticonceptivos, y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual, garantiza un abordaje integral de la gestión de la higiene menstrual.<sup>29</sup></p> <p>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.</p> <p>6. Conceptos</p> <p>El día 1 de septiembre de 2020 se envió solicitud de conceptos al Ministerio de Salud, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a la Mesa por la Vida y la Salud de las mujeres y a Profamilia al momento de la</p> <p><sup>29</sup> Profamilia, 2020. Concepto emitido respecto a proyecto de ley 148 de 2020 <i>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</i></p>

presentación de la ponencia solo se recibió concepto de Profamilia en los siguientes términos:

Profamilia establece que el proyecto es pertinente, dado que recoge las garantías en derechos humanos, con enfoque en derechos sexuales y reproductivos que el Estado Colombiano ha suscrito internacionalmente.

Adicionalmente señala la importancia de que el proyecto ubique como eje central la disminución de barreras las necesidades, identidades y circunstancias de las personas, desde un abordaje de enfoques de género, diferencial e interseccional sus necesidades en salud sexual y salud reproductiva, específicamente en el abordaje de la higiene menstrual.

Como observaciones señala la necesidad de que el proyecto amplíe el objeto de aplicación de la ley. Orientado a que que todas las mujeres niñas adolescentes puedan verse beneficiadas de la iniciativa legislativa, tanto rurales como urbanas sin aplicación de un criterio de escolarización o de territorialidad para considerarse beneficiarias, en el entendido que las necesidades de gestión de higiene menstrual están presentes en todos los cuerpos menstruantes, alcanzando a niñas y adolescentes no escolarizadas, migrantes irregulares, que se encuentran en centros transitorios en el marco del sistema penal de adolescentes, o en habitabilidad de calle, entre otras circunstancias de vulnerabilidad presentes, ya sea en zonas rurales o urbanas; así como también es necesario complementar el proyecto de Ley con un enfoque diferencial comprendiendo las necesidades de gestión de la higiene menstrual de las personas menstruantes e identidades de género no normativas, con discapacidad, y en razón a la pertenencia de grupos étnicos.

Finalmente señala que "resulta necesario que disponga de apoyos que provengan no solo del sector salud en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, sino también del Ministerio de Educación Nacional, para lograr articular todas las fases que requieren la garantía en el marco de los derechos sexuales y derechos reproductivos: acceso a información basada en evidencia, acceso a servicios en salud y en especial acceso a medicamentosos suministros que en este caso se traduce en elementos apropiados para el manejo de la higiene menstrual. Solo si se logra incorporar un enfoque integral, podría pensarse que esta iniciativa logre abordar las barreras de acceso a elementos de higiene menstrual desde sus determinantes sociales, de manera estructural, de efectiva y desde un enfoque de derechos humanos, de género y diferencial teniendo en cuenta las diversidades de

todas las mujeres, incluso ambientales teniendo en cuenta dificultades de acceso al agua en algunos lugares en el país\*<sup>8</sup>.

7. Impacto Fiscal

El parágrafo del artículo 334 de la Constitución Política, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: **"En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales"**.

El derecho a la salud, que involucra la salud sexual y reproductiva y por supuesto el tema de higiene menstrual, es un derecho fundamental que debe ser garantizado de manera efectiva, la cual no puede supeditarse a criterios fiscales. No obstante en cumplimiento del artículo 7 de la ley 819 de 2003, que establece que el Ministerio de Hacienda deberá rendir su concepto frente al impacto fiscal de los proyectos que así lo requieran, el 1 de septiembre se solicitó al Ministerio de Hacienda el concepto respectivo sin que hasta el momento de la presentación de la presente se obtuviese respuesta.

8. Conflictos de interés

En virtud del Artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del Artículo 1 de la ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

9. Pliego de modificaciones

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate
Título: <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>	Título: <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 adolescentes en situación de vulnerabilidad y se dictan otras</b>

<sup>8</sup> Profamilia, 2020, Concepto emitido respecto a proyecto de ley 148 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"**

	disposiciones
ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. 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.	ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. 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, mujeres y <del>personas menstruantes</del> y proveer artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas <del>de las instituciones educativas rurales y adolescentes en situación de vulnerabilidad</del> .
ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. Menstruación: Expulsión periódica del endometrio, asociada a la salida de sangre menstrual en el ciclo menstrual de humanos y primates. Artículos de higiene menstrual: 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. Manejo de la Higiene Menstrual (MHM): 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.	Sin modificaciones
ARTÍCULO 3°. INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la realización de investigaciones	Sin Modificaciones

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.	
ARTÍCULO 4°. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, creará los 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.	ARTÍCULO 4°. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, creará los 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 <u>diferencial e</u> intercultural en el abordaje del tema.
ARTÍCULO 5°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL. 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.	Sin modificaciones
ARTÍCULO 6°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. 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. Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual del que trata este artículo se hará bajo criterios de	ARTÍCULO 6°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. 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. Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual del que trata este artículo se hará bajo criterios de

<p>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>Parágrafo 2. 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>focalización que privilegien a <u>las niñas y adolescentes estudiantes</u> que pertenezcan a los estratos 1 y 2 o al Sisben I y II, <u>migrantes irregulares, sujetas de centros transitorios en el marco del sistema penal de adolescentes y en habitabilidad de calle</u>, así como la perspectiva <u>diferencial e</u> 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>Parágrafo 2. 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>	<table border="1"> <tr> <td>con ocasión del Día Internacional de la Higiene Menstrual.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN. 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.</td> <td>Sin modificaciones</td> </tr> <tr> <td>ARTÍCULO 12°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td>Sin modificaciones</td> </tr> </table>	con ocasión del Día Internacional de la Higiene Menstrual.		ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN. 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.	Sin modificaciones	ARTÍCULO 12°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones
con ocasión del Día Internacional de la Higiene Menstrual.								
ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN. 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.	Sin modificaciones							
ARTÍCULO 12°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones							
<p>ARTÍCULO 7°. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS. 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>Sin modificaciones</p>	<p>10. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones<sup>31</sup>, y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Senado dar primer debate al PROYECTO LEY NÚMERO 148 DE 2020 SENADO <i>“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”</i></p> <p>De la ponente,</p> <p><i>Victoria Sandino Simanca H.</i></p> <p>Victoria Sandino Simanca Herrera Senadora de La República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.</p>						
<p>ARTÍCULO 8°. PROMOCIÓN EMPRESAS LOCALES. 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>Sin modificaciones</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>						
<p>ARTÍCULO 9°. RECONOCIMIENTO DÍA INTERNACIONAL DE LA HIGIENE MENSTRUAL. 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>Sin modificaciones</p>	<p><small><sup>31</sup> Y con sustento en la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes”, en su sección 5, Artículo 114, numeral 1, presente</small></p>						
<p>ARTÍCULO 10°. INFORME. 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p><b>Proyecto de ley 148 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 y adolescentes en situación de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones</b></p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. 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, mujeres y personas menstruantes, y proveer artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.</p> <p>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.</p> <p>Menstruación: Expulsión periódica del endometrio, asociada a la salida de sangre menstrual en el ciclo menstrual de humanos y primates.</p> <p>Artículos de higiene menstrual: 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>Manejo de la Higiene Menstrual (MHM): 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>ARTÍCULO 3°. INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN. 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>ARTÍCULO 4°. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación</p> <p>Nacional, creará los 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 diferencial e intercultural en el abordaje del tema.</p> <p>ARTÍCULO 5°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL. 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>ARTÍCULO 6°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. 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>Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual del que trata este artículo se hará bajo criterios de focalización que privilegien a las niñas y adolescentes que pertenezcan a los estratos 1 y 2 o al Sisben I y II, migrantes irregulares, sujetas de centros transitorios en el marco del sistema penal de adolescentes y en habitabilidad de calle, así como la perspectiva diferencial e 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>Parágrafo 2. 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>ARTÍCULO 7°. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS. 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>						

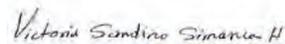
ARTÍCULO 8°. PROMOCIÓN EMPRESAS LOCALES. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo generará incentivos para aquellas empresas locales de producción de artículos de higiene menstrual.

ARTÍCULO 9°. RECONOCIMIENTO DÍA INTERNACIONAL DE LA HIGIENE MENSTRUAL. 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.

ARTÍCULO 10°. INFORME. 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.

ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN. 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.

ARTÍCULO 12°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Victoria Sandino Simanca Herrera  
Senadora de La República  
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2020 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*

Bogotá D.C., 06 de octubre de 2020.

Honorable Senador  
**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República de Colombia  
Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 152 de 2020 Senado.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley 152 de 2020 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”*

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

### 1. Antecedentes legislativos.

### 2. Objeto del Proyecto de Ley.

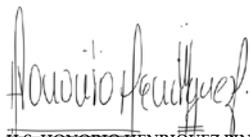
### 3. Justificación de la iniciativa.

- 3.1 Introducción
- 3.2 Mujeres cabeza de hogar
  - 3.2.1 Desigualdad de género
  - 3.2.2 Fecundidad
- 3.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos
  - 3.3.1 Marco legal
  - 3.3.2 Ingresos al ICBF
  - 3.3.3 Medidas iniciales de ingreso
  - 3.3.4 Costo económico de niños e impacto fiscal
  - 3.3.5 Programas para mujeres cabeza de familia actuales
- 3.4 Referencias

### 4. Análisis sobre posible conflicto de interés

### 5. Modificaciones al articulado propuesto.

### 5. Proposición.



H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO

COORDINADOR - PONENTE



H.S. LAURA FORTICH SÁNCHEZ

PONENTE

### 1. Antecedentes legislativos.

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 23 de julio de 2020 por: HH. SS. 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, Ruby Chagui Spath, María Fernanda Cabal Molina, Myriam Alicia Paredes Aguirre HH. RR Katherine Miranda Peña, Margarita María Restrepo Arango

El texto integral del proyecto, que comprende la exposición de motivos y el articulado, se encuentran en la Gaceta 611 de 2020.

### 2. Objeto del Proyecto de Ley.

El proyecto de Ley sometido a consideración de la Comisión, pretende crear 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. Crear, también, el Sistema de Información Integrado de Menores de edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos, diseñado para generar alertas que permitan la oportuna intervención de las entidades estatales para prevenir la lesión de los derechos de los menores. Generar la normatividad para que el ICBF tenga como baluarte la garantía de los derechos de las mujeres, privilegiando que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres; diseñando 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 disponiendo lo necesario para que las mujeres puedan retomar o avanzar en su

educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos; y generando 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.

### 3. Justificación de la iniciativa.

#### 3.1 Introducción

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.

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 & 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).

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 & Bernat, 2018).

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).

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.

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 a las mujeres cabeza de familia y a los hogares con jefatura femenina como prioridad en la protección integral para que tengan prioridad y se dispongan de herramientas para el cuidado de sus hijos. De igual manera, crea un sistema de alerta tempranas para que el niño, niña o adolescente no tenga que ingresar al proceso de restablecimiento de derechos, y pueda ser atendido mediante medidas de apoyo a la familia (cuidado, acompañamiento psicosocial y oferta social del Estado) de carácter preventivos. 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.

**3.2 Mujeres cabeza de hogar**

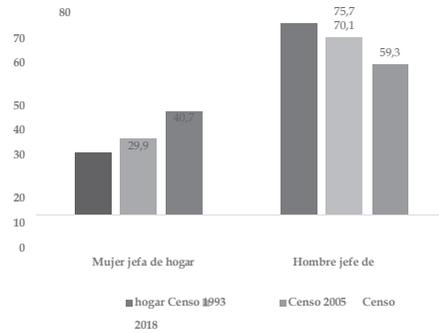
El artículo 2 de la ley 1232 de 2008 definió la Mujer Cabeza de Familia como “quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, 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 2018, 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).

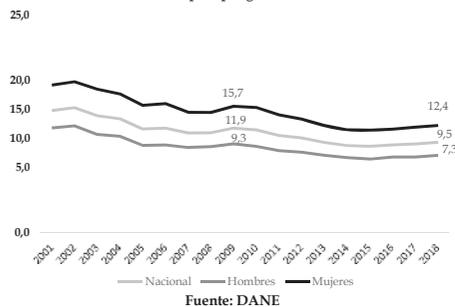
**3.2.1 Desigualdad de género**

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. Cerrar brechas entre las oportunidades de desarrollo bienestar de los hogares con jefatura femenina y masculina. 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

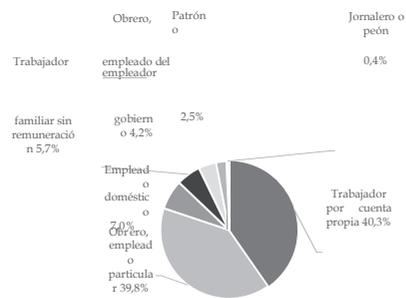
**Gráfica 2. Desempleo por género en Colombia**



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.

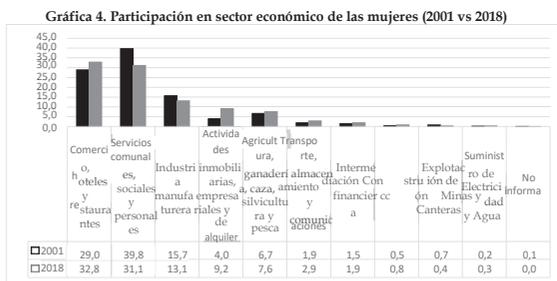
**Gráfica 3. Posición Ocupacional de la mujer**



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.

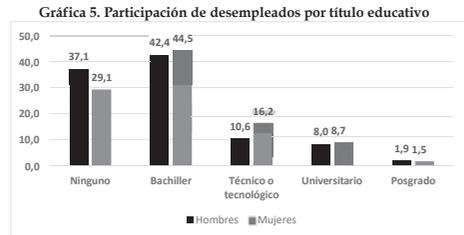
Para el 2018, las mujeres ocupadas, el 32% trabaja en el sector “comercio, hoteles y restaurantes”, un 31% en “servicios comunales y sociales”, un 13% en la “industria manufacturera”, un 9% en “actividades inmobiliarias” y un 6% en el sector “agricultura”.



Fuente: DANE

Los salarios es otro factor de desigualdad. 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 & 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 desempleadas 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.



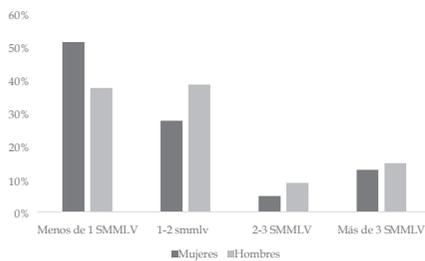
Fuente: DANE

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 27% en el 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.

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



Fuente: Fonseca, 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

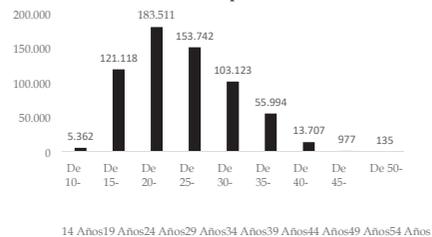
Según la Encuesta nacional de uso del Tiempo, en las parejas jóvenes sin hijos los hombres dedican 4 horas al cuidado y apoyo de personas, y las mujeres 7,4 horas. (Fonseca, 2018) Cuando las familias tienen hijos en la etapa inicial, los hombres dedican 5 horas para el cuidado y apoyo de personas, mientras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

**3.2.2 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)

**Gráfica 7. Nacidos en 2018 por edad de la madre**



Fuente: DANE

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
Total	637.669	

Fuente: DANE

3.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos

3.3.1 Marco legal

La ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, creo 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 o quien tenga a cargo la potestad sobre el menor.

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>

**3.3.2 Ingresos al ICBF**

Dado 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 "Victimas 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 "Victima 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

<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>

proyecto de ley. Muchas madres cabeza de hogar tienen la necesidad de dejar a sus 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
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 Intimidad	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
Expósito	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
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 victimas 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

**3.3.3 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 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

3.3.4 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
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	\$ 507.619,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 507.619,00

Fuente: ICBF

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

**3.4. 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.

**4. Análisis sobre posible conflicto de interés**

De acuerdo a lo ordenado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, se puede concluir que la presente iniciativa no genera o configura un conflicto de interés, por cuanto es un proyecto de ley de carácter general. No obstante, se debe poner de presente que el conflicto de interés y el impedimento es un tema individual, en el cual, cada congresista, teniendo en cuenta las particularidades debe analizar si lo discutido le presenta

algún tipo de conflicto de interés o impedimento.

**5. Modificaciones al articulado propuesto.**

No se realizan modificaciones a la iniciativa, por considerar que es pertinente para solucionar la problemática relacionada, el impacto fiscal es nulo, y las entidades directamente vinculadas con las disposiciones no han manifestado su oposición.

**6. Proposición.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 152 de 2020 de 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

Cordialmente,

  
**H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO**  
 COORDINADOR - PONENTE

**H.S. LAURA ESTER FORTICH**  
 PONENTE

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2020 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"*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1. Fortalecimiento de la familia.** Adiciónese un numeral al artículo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

**Numeral nuevo.** 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. Trabjará 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:

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 establecerá 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.
2. Diseñará 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

**Capítulo I.**  
**Mujeres Cabeza de Familia**

**Artículo 2.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** 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.

**Artículo 3.** Créese 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:

1. El ICBF deberá incorporar a las mujeres cabeza de familia en procesos de formación, capacitación, microcrédito, emprendimiento, ofertados por el Estado.

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.

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.

**Artículo 4.** 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 consultará esta lista y elegirá sobre esta de manera preferente.

**Capítulo II.**  
**Sistema de Información Integrado de Menores**

**Artículo 5.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** Créese 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.

Estará diseñado 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.

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.

**Artículo 6.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** 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.

Artículo 7. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. 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.

Artículo 8. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El ICBF consultará 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.

Artículo 9. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará todo este sistema de información y empadronamiento, y lo pondrá en funcionamiento en un plazo no mayor a tres (3) meses desde la expedición del decreto.

Capítulo III
Protección de mujeres

Artículo 10. Adiciónese un numeral al artículo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Numeral nuevo. El ICBF se constituye como la entidad de defensa de las mujeres. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:

- 1. Privilegiará que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres.
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,

[Signature]
H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
COORDINADOR - PONENTE

[Signature]
H.S. LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
PONENTE

Comisión Séptima Constitucional Permanente
CSP-CS-COVID-19-1855-2020
Bogotá D.C., 15 de octubre de 2020

PARA: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL, H. SENADO DE LA REPÚBLICA.

DE: JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA, SECRETARIO GENERAL COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO.

ASUNTO: PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, - AL PROYECTO DE LEY N° 152/2020 SENADO.

Respetado Doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético el contenido en un cd, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 152/2020 SENADO

TÍTULO DEL PROYECTO: "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"

INICIATIVA: HH.SS 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 HH. RR KATHERINE MIRANDA PEÑA, MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO

PONENTES: HHSS. HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO(Coordinador Ponente) y LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ.

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIOCHO (28)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES QUINCE (15) DE OCTUBRE DE 2020.
HORA: 18:37. P.M.

Cordialmente,

[Signature]
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

Proyecto: Consuelo. Ayalá
Aprobado: Jesús María España Vergara
Anexo: (28) Folios- PL-152/2020 Sena

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 152/2020 SENADO

TÍTULO DEL PROYECTO: "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"

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN VII SENADO

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 183 DE 2020 SENADO

*por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador  
**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
Presidente Comisión Séptima  
Senado de la República  
Ciudad.

Respetado Señor presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley 183 de 2020 – Senado "Por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones".

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto.
2. Objeto del Proyecto de Ley.
3. Justificación
4. Fundamento Jurídico
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición

Cordialmente,



H.S. JOSE AULO POLO NARVAEZ  
PONENTE ÚNICO

### 1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO.

El objeto de ley bajo estudio fue radicado por los honorables Senadores Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Antonio Eresmid Sanguino Paéz y José Aulo Polo Narváez, el 20 de julio de esta anualidad, por competencia fue remitido a la Comisión Séptima de Senado, y asignado a mi persona, en calidad de ponente único, el pasado 2 de septiembre.

Es importante aclarar que este proyecto, tiene como antecedente principal el Proyecto de Ley No. 237 de 2019. Por trámite de legislatura, el proyecto de ley no pudo surtir segundo debate en la legislatura inmediatamente anterior en el Senado y se hundió. No obstante, tuvo un recorrido legislativo muy importante que, a su vez, es el aliciente principal para volverlo a radicar en la presente legislatura en beneficio de miles de profesionales de la salud del presente y el futuro de Colombia.

Así pues, es muy importante señalar que esta iniciativa, radicada nuevamente, fue construida en consenso con organizaciones del gremio de la salud en mesas de trabajo con el Ministerio de Salud y Protección Social. El entonces Viceministro de Salud Pública Iván Darío González asistió a mesas de trabajo y reuniones con el Senador Juan Luis Castro Córdoba, autor de la iniciativa, en las que se manifestó un claro interés de modernizar una figura de enorme importancia para el sector salud del país como el Servicio Social Obligatorio. Ello conllevó a que el Ministerio de Salud y Protección Social emitiera concepto positivo al entonces Proyecto de Ley No. 237 de 2019, tal como consta en la Gaceta No. 043 de 2020 de la Secretaría General del Senado de la República.

### 2. OBJETO

El proyecto de ley 183 de 2020 Senado, "Por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones" tiene por objeto dignificar la situación laboral de los profesionales en Servicio Social Obligatorio en nuestro país de profesiones de la salud en Colombia. Estos profesionales que a la luz de la normatividad imperante no cuentan con garantías legales que les permitan un ejercicio justo del año rural.

### 3. JUSTIFICACION

Si bien es cierto que el servicio social obligatorio (SSO), es una vía para que los estudiantes apliquen los conocimientos adquiridos durante sus estudios, en una zona marginal o rural, como a su vez, poner a prueba su calidad humana en este servicio social; no es desconocido que las condiciones actuales en Colombia, no presentan el mejor panorama para que realmente las leyes puedan aplicarse, y que en conjunto con las IES, se puedan crear las condiciones dignas, para los jóvenes a quienes les aplica esta norma.

Sin duda alguna es evidente que el SSO para todo recién graduado en medicina es de vital importancia; ya que, este servicio médico se convierte en la primera experiencia y puerta de entrada al mercado laboral, en donde se desarrollan las destrezas, se integran y consolidan los conocimientos previamente adquiridos en el alma máter. Además, es la primera vez que el médico tiene la responsabilidad del paciente, y el bienestar de éste depende del recién graduado en medicina. No obstante llevar a cabo el SSO es más que una labor de atención al paciente, de darle medicinas o prescribirle una receta, es una vocación de ayuda para contrarrestar determinada patología; pero en ciertas eventualidades, dicha labor debe ir más allá de lo establecido médicamente, es decir, es un servicio a la comunidad, es estar en permanente contacto con la gente o pacientes y compartir con ellos.

En repetidas ocasiones los profesionales en Servicio Social Obligatorio (en adelante SSO), se ven enfrentados a circunstancias adversas y a falta de garantías laborales que precarizan su labor, enfrentando situaciones que desbordan sus capacidades, lo cual dista mucho del loable propósito tanto social como de enriquecimiento profesional, con el que se concibió el SSO. El SSO, es el término en el cual los recién egresados de los programas de: medicina, enfermería, bacteriología y odontología, prestan a la comunidad sus servicios como profesionales de la salud, el cual debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud. Dicho servicio social se convierte en el requisito previo que deben cumplir los profesionales de la salud en aras que se les otorgue, por parte del colegio médico colombiano y los entes competentes para cada una de las profesiones de la salud, el registro profesional que los acredite para su desempeño laboral. Este requisito se estableció en primer término en la ley 50 de 1981, posteriormente en el artículo 33 de la ley 1164 de 2007, y se encuentra reglamentado por las resoluciones 1058 de 2010, 2358 de 2014, 6357 de 2016 y 4968 de 2017. Inicialmente fue creado con la ley 50 de 1981, norma que regulaba aspectos tan importantes como la igualdad salarial y prestacional que debería existir entre el profesional en SSO y el personal de planta, lo anterior de cara a la igualdad de tareas desempeñadas entre unos y otros profesionales. Dicha norma establecía, además, que cuando el año rural se hacía en plazas donde el orden público estuviese alterado

<p>y con difícil acceso a los servicios de salud, su duración sería de seis meses. Establecía además la prohibición de contratación de los profesionales de manera indirecta y, bajo dicha regulación, eran muchos más los profesionales a quienes les resultaba atractivo desempeñarse en las plazas de rural. En la actualidad, en virtud de los cambios que se suscitaron a las normas que regulan el SSO, el panorama laboral de nuestros profesionales de la salud recién egresados, está muy lejos de ser lo que en otros tiempos era para convertirse en un año al que pocos profesionales quieren enfrentar. Lo anterior afecta, no solo a quienes deben cumplir con el requisito del SSO, sino a la comunidad en general. Es imperativo reiterar que en muchos rincones del país resulta necesario el servicio prestado por los rurales, pues es la única forma que tienen sus pobladores de acceder a los servicios de salud. Resulta necesario analizar y hacer frente a las diversas problemáticas que vienen enfrentando nuestros profesionales de la salud, de cara no solo a la necesidad que tienen estos últimos, sino a la necesidad que le asiste a muchas poblaciones de Colombia en cuanto a tener las plazas ocupadas por los rurales asignados. Lo anterior resultaría mucho más sencillo bajo un marco de contratación con garantías mínimas y en donde los elementos circundantes fueran la equidad y la justicia. Situaciones como la falta de recursos que hoy impera en el sector salud, no pueden convertirse en la justificación para la explotación laboral de nuestros profesionales en SSO. Son muchísimos los casos en los que se evidencia que, una vez estos profesionales llegan a cumplir su año rural, más que encontrar experiencias que enriquezcan su quehacer profesional, se encuentran con situaciones que sobrepasan sus capacidades tanto físicas como mentales; estas situaciones distan mucho del loable propósito tanto social como profesional del SSO. Las anteriores problemáticas resultan ser el marco de lo que se quiere abordar con el proyecto de ley que aquí se trata.</p> <p>Debemos de tener en cuenta aquellos derechos constitucionales que tienen los médicos que van a prestar su servicio Social Obligatorio, los cuales deberían ser respetados y cumplidos cabalmente: “Ser libremente escogido por sus pacientes como depositario de su salud; Recibir trato digno y respetuoso por parte de sus pacientes, jefes, subordinados y público en general; Tener acceso a educación médica continua y ser considerado en igualdad de oportunidades para su desarrollo profesional; Tener a su disposición y en forma oportuna, los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado desempeño de su profesión; Recibir protección e indemnización por los daños en su salud y los perjuicios que estos ocasionen derivados y/o a consecuencia de actos propios de la práctica de su profesión; Recibir remuneración extraordinaria a riesgos profesionales; Percibir un honorario, sueldo o salario justo y acorde a su dignidad, responsabilidad y preparación.</p>	<p><b>4. FUNDAMENTO JURIDICO</b></p> <p>En nuestro país la norma que en principio creó el SSO fue la ley 50 de 1981; en dicha norma se establecían parámetros para el ejercicio del rural que resultaban favorables e incidían de manera directa en la no deserción de los profesionales de la salud frente a las plazas asignadas. Dichas circunstancias eran: (i) El tiempo de prestación del SSO que se hacía por regla general por el término de seis meses, pues se establecía que cuando hubieren asignado al profesional a una plaza donde el orden público estuviese alterado y con difícil acceso a los servicios de salud, el año de rural se hacía por dicho término; (ii) la asignación salarial entre personal de planta y en SSO era igual, y (iii) existía prohibición taxativa en punto a la no posibilidad de contratación de personal en SSO a través de formas de contratación que no fueran directas, además, bajo su vigencia la asignación de plazas se hacía por departamentos. La ley 1164 de 2007, Ley de talento humano en salud, en el artículo 33 dispuso crear nuevamente el SSO para los profesionales de la salud. Posteriormente, en el año 2010, se emite la resolución 1058, punto de quiebre de la pérdida de garantías laborales de los profesionales en SSO, pues en virtud de la misma se aumenta el tiempo de prestación del servicio social a un año para todas las plazas, sin tener en cuenta si se encuentra o no alejada del lugar de domicilio del profesional asignado, o si los servicios de salud eran o no de difícil acceso. Adicionalmente, se establecieron sanciones para quienes renunciaron a las plazas y se permite la contratación de los profesionales a través de contratos de prestación de servicios, dicha resolución crea el sistema para proveer plazas a través de sorteo público y dispone que la asignación de las mismas se podía hacer a nivel nacional. Posteriormente, se expidió la resolución 2358 de 2014, a través de la cual se establece de manera concreta la posibilidad de que las asignaciones salariales para quienes se desempeñaran en su año de SSO, fueran inferiores a la del personal de planta, pues dicha norma deroga expresamente el artículo 15 de la resolución 1058, que aún conservaba dicha prerrogativa. Los comités de Servicio Social Obligatorio, fueron creados por la resolución 1058 de 2010, como instancia consultiva para nuestros profesionales en SSO; entre sus funciones tienen las de decidir sobre casos de convalidación y exoneración de plazas, son estos comités los encargados además de validar la disponibilidad presupuestal de las plazas al momento de habilitarlas. Por haber sido creados como órgano consultivo del Ministerio de Salud y Protección Social y atender situaciones sobre convalidación y exoneración, los profesionales de la salud presentan ante dichas entidades quejas relacionadas con: Falta de pagos, jornadas excesivas, situaciones de violencia, falta de insumos, enfermedades y demás circunstancias que pudieren desencadenar en una solicitud de exoneración. Sin embargo, la respuesta en muchas ocasiones es insuficiente y no resuelve de fondo la problemática que se somete a discusión. Lo anterior tiene que ver con la falta de especificidad de la norma en cuanto a regular concretamente las funciones asignadas a los mismos y el hecho de que debe indicarse de manera taxativa qué</p>
<p>hechos constituyen o no causal de exoneración, convalidación o reubicación de plaza. Algunos esfuerzos se han hecho sobre el particular, pues en la actualidad la resolución 6357 de 2016, la cual adicionó el literal e del artículo 4º de la resolución 1058 de 2010, establece la violencia como causal de exoneración; sin embargo, supuestos como: Falta de pagos, enfermedades y jornadas excesivas aún no se encuentran como situaciones frente a las cuales el comité tenga competencia. Lo anterior resulta un tanto contradictorio, pues la resolución 1058 de 2010 dispone que dichos órganos deben verificar capacidad presupuestal de las plazas en aras de habilitarlas. Si ello es así, ¿por qué se presentan casos de tardanza o ausencia total en los pagos? Es necesario que se tracen direccionamientos claros y que se disponga de un procedimiento que se pueda adelantar ante los Comités frente a problemáticas como las descritas anteriormente, en aras de ofrecer garantías reales que estén en sincronía con la protección a los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y móvil y al trabajo en condiciones dignas. Así pues, lo que se somete a discusión son las condiciones del ejercicio de la profesión de quienes cubren un servicio esencial como lo es la salud. Lo pretendido, mediante el presente proyecto de ley, es la unidad de criterios que permitan justicia efectiva y oportuna a la hora de definir las situaciones planteadas ante los Comités de SSO y que, de parte de las entidades prestadoras de servicios de salud, se actúe de cara a los derechos que como trabajadores tienen nuestros rurales. Reprimir a nuestro profesional de la salud a través de sanciones por no aceptación de las plazas no es la salida. Por el contrario, el escenario respetuoso de garantías fundamentales es establecer garantías mínimas y efectivas frente al desconocimiento de derechos laborales. Ello tornaría la posibilidad del año rural en una situación favorable para nuestros profesionales, lo cual tendría una incidencia directa en la aceptación de las plazas; quienes presten el SSO no lo deben hacer por el miedo a no ser sancionados, sino más bien por el deseo de impactar de manera favorable en la comunidad a través de la prestación del servicio de salud. Se considera que para generar un cambio que permita mitigar la ausencia de profesionales de la salud en algunos lugares de nuestro territorio nacional, debe actuarse con coherencia estableciendo incentivos para estos valientes. No puede obviarse que estos profesionales deciden aceptar el reto de prestar su servicio social en sitios alejados de sus lugares de domicilio; muchas veces en poblaciones que les resultan desconocidas, en las cuales el pago se torna incierto, pues ciertamente el profesional de la salud, cuya plaza está alejada de su lugar habitual de vivienda, incurre en unos gastos y hace un mayor esfuerzo que uno que labore y viva en el mismo lugar. Para ilustrar mejor la problemática que en la actualidad se presenta frente a la falta de herramientas jurídicas eficaces para nuestros profesionales en SSO, es pertinente poner en conocimiento respuesta emitida por el Comité de Servicio Social Obligatorio de la secretaría de salud departamental de la gobernación del Casanare. En la misma se referencia una reclamación interpuesta por falta de pago de salarios atrasados e imposición de jornadas laborales que excedían los límites legales por parte del hospital donde el profesional de la salud venía cumpliendo su año rural. En dicha oportunidad se determinó que: "... Atendiendo</p>	<p>su respuesta el comité de servicio social obligatorio, en reunión del 22 de diciembre de 2015, conceptúa que, por tratarse de un asunto de autonomía administrativa de red de salud de Casanare E.S.E., que media en una relación contractual debe ser resuelto por dicha entidad. Se conmina a red de salud de Casanare E.S.E. para que dé solución a su petición con la mayor celeridad del caso". En otras ocasiones, la respuesta se orienta a indicar que tienen en sus manos las vías judiciales en aras de obtener los pagos, lo cual resulta absurdo, dado que el rural en principio no tiene tiempo para enfrentar durante su año de SSO demandas para obtener pago de salarios. Por otro lado, tampoco tienen dinero para pagar honorarios de abogado en aras de adelantar dicho trámite; como último aspecto, y no menos importante, la tensión que enfrenta un trabajador al momento de demandar a su empleador hace que este tipo de demandas nunca se presenten, pues la mayoría de litigios laborales entre empresa y empleado se presentan cuando aquel ya no presta servicio alguno para la parte que pretende demandar. Consideramos conveniente que la normativa desarrollada en el presente proyecto de ley obedece a una propuesta que logre mejorar los escenarios legales actuales en relación con el SSO. La necesidad de una regulación atinente al servicio social obligatorio se genera teniendo muy presente la problemática actual de nuestros profesionales, en aras de establecer pautas que les permitan tener todas las garantías durante el tiempo de desempeño del SSO, pues si bien la economía de nuestra salud está colapsada, ello no es óbice para que se sigan cometiendo abusos como los que hoy en día se presentan. La necesidad de este proyecto de ley se presenta además en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional que en sentencia T-249 de 2015, exhorta al Ministerio de Salud puntualmente a que: "Se revise la forma en que se asigna este recurso y determine estímulos necesarios para conseguir que las personas se interesen en prestar sus servicios allí". A nuestro criterio uno de los incentivos que se pueden plantear en favor del personal de la salud que hace Servicio Social Obligatorio es reducir a seis meses el término del rural como ocurría en vigencia de la ley 50 de 1981, esta posibilidad en concordancia con la ley 1164 de 2007, que plantea que el rural será de mínimo seis meses. En cuanto a la jornada laboral, hay que precisar que, según lo dispuesto en el artículo 33 del decreto 1042 de 1978, la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas semanales. Adicionalmente, lo establecido en el artículo 21 de la misma norma dispone que los empleos de tiempo completo tienen una jornada diaria de 8 horas, jornada que es aplicable a los empleados públicos territoriales, entre ellos a los que laboren en entidades prestadoras de servicios de salud, en virtud de la sentencia C-1063 de 2000, proferida por la Corte Constitucional. Adicionalmente, para los empleados públicos que cumplen funciones en el campo médico asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, el artículo 12 de la ley 269 de 1996, determina que su jornada máxima podrá ser de 12 horas diarias, sin que en la semana exceda las 66 horas. Lo anterior únicamente aplica para aquellas personas que tengan más de una vinculación con el estado. Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-024 de 1998, señaló que "la protección al trabajo establecido por mandato del artículo 25 constitucional, incluye la )</p>

fijación de jornadas máximas, dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la relación laboral y estén sometidos a las órdenes del patrono. La jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin periodos de descanso razonable previamente estipulados, atentos contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior (...). En el artículo 13 de la Constitución ha consagrado el derecho a la igualdad, para que la misma sea disfrutada de manera real y efectiva a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. De igual forma, el artículo 25 de la constitución nacional estipula el derecho al trabajo como un derecho fundamental y una obligación social, objeto de especial protección por parte del estado. El trabajo, al tenor del mismo precepto, es un derecho subjetivo que logra eficacia cuando se ejerce en condiciones dignas y justas. Estas condiciones refieren, a su vez, la garantía de los contenidos mínimos de que trata el artículo 53 de la carta, entre los cuales se encuentran la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales. Es a partir de estos contenidos que se estructura la protección constitucional del principio de a trabajo igual salario igual, tradicional en el derecho laboral colombiano. Sobre la materia expuesta, la jurisprudencia de la Corte ha delimitado el concepto del principio de a trabajo igual, salario igual, al señalar mediante sentencia T-644 de 1998: "Esta corporación ha sostenido que del carácter fundamental del derecho al trabajo y de la especial protección ordenada al estado por este precepto constitucional, se desprende la exigencia legal y judicial del respeto por la dignidad y la justicia en la relación laboral". Estrechamente relacionado con lo anterior, se encuentra la obligación a cargo del patrono de proporcionar una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo, puesto que el salario es "la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer vinculación laboral". Aun cuando existen normas que regulan la jornada de trabajo y que podrían ser aplicadas a los profesionales en SSO, por tratarse de una prestación del servicio regida incluso por normas propias, muchas entidades de salud se amparan en la falta de normas puntuales para cometer abusos contra del personal de salud en SSO. Dichos abusos relacionados con el indebido manejo de disponibilidades y sobrecarga laboral manifiesta. Lo anterior subyace en una necesidad absoluta para legislar de manera puntual sobre estos tópicos, en los términos en los que se ha venido argumentando.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

ARTICULO NUEVO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo Nuevo. Prioridad en las residencias.</b> Los profesionales en Servicio Social Obligatorio, que presten su servicio en las zonas alejadas de las cabeceras municipales, de difícil acceso o en las zonas afectadas por el conflicto armado, tendrán prioridad para realizar las residencias.</p>	<p>En las zonas rojas o de conflicto armado, la inseguridad por los grupos armados, permiten que estas poblaciones queden prácticamente desatendidas por falta de personal en los puestos de salud, De igual forma los galenos a los cuales les son asignadas estas plazas (difícil acceso) por derecho de igualdad, deberían recibir estímulos como lo reciben otros profesionales (docentes), bien sea para su bienestar y así poder brindar una adecuada atención a la población.</p>

**6. PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la Ley 5 de 1992, solicito a los Honorables Senadores, de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar en Primer Debate el Proyecto de ley 183 de 2020 – Senado *"Por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones"*.

Del Honorable Senador,



**JOSE AULO POLO NARVAEZ**  
**PONENTE ÚNICO**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 183 DE 2020 SENADO**

*"Por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones"*.

El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto:** El presente proyecto tiene por objeto establecer garantías laborales en favor del Talento Humano en Salud que debe prestar el Servicio Social Obligatorio en Colombia.

**Artículo 2°. De los Principios generales.**

**IGUALDAD:** Los profesionales en Servicio Social Obligatorio y el personal de planta de las entidades que sean habilitadas con plazas de Servicio Social Obligatorio, deberán tener igual trato en todo sentido, no se admiten tratos discriminatorios.

**DIGNIDAD:** Para todos los efectos, los profesionales en Servicio Social Obligatorio, deben tener de un trato digno que implique el establecimiento de garantías reales que permitan un goce efectivo de derechos.

**ÉTICA:** En consonancia con la ley 1164 de 2007, y al pertenecer el personal en Servicio Social Obligatorio al talento humano en salud, su desempeño debe estar enmarcado en la garantía fundamental de la vida y la dignidad del ser humano.

**PROGRESIVIDAD:** Las normas que regulen el desempeño laboral de los profesionales en Servicio Social Obligatorio, deberán propender por generar avances positivos en materia de derechos y garantías.

**EFFECTIVIDAD:** Las normas que regulen la prestación del Servicio Social Obligatorio, deben propender por establecer criterios claros que dejen de lado todo tipo de ambigüedad, para dar paso a la eficacia frente a la ejecución de las mismas.

**RECIPROCIDAD:** En concordancia con la Ley 1164 de 2007,

**Artículo 3°. Exoneraciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el Comité del Servicio Social Obligatorio podrá exonerar de la prestación del mismo a otros egresados en situaciones diferentes a las ya reguladas en el Servicio Social Obligatorio, teniendo en cuenta condiciones como el padecimiento de enfermedades catastróficas previamente verificadas, el incumplimiento del pago de la remuneración durante la prestación del servicio, en los términos del artículo 7° de la presente ley, entre otras; siempre y cuando se acredite la situación aducida, según los criterios que fije el mismo.

**Artículo 4°. Duración del Servicio Social Obligatorio.** La duración del Servicio Social Obligatorio será de un año por regla general, con las excepciones contenidas en la presente ley y demás normas concordantes.

No obstante, lo anterior se establece además como excepción al término de un (1) año, el caso de los rurales con plazas asignadas alejadas de las cabeceras municipales, de difícil acceso o en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, eventos en los cuales la duración del rural será de seis (6) meses.

**Artículo 5°:** Vinculación De Los Profesionales en Servicio Social Obligatorio: Los profesionales en Servicio Social Obligatorio deberán ser vinculados por medio de contrato laboral o vinculación legal y reglamentaria; en ningún caso podrán ser vinculados bajo una modalidad distinta, so pena de que la plaza sea sancionada. Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración idéntica a la de los médicos de planta de la institución donde estén desempeñando su Servicio Social Obligatorio y garantizar su afiliación al sistema general de seguridad social y riesgos profesionales.

**Artículo 6°.** Funciones de inspección, vigilancia y control en el Servicio Social Obligatorio. Las Secretarías Departamentales de Salud o quienes hagan sus veces, o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá en su respectivo territorio, tendrán adicionalmente, las siguientes funciones:

- a. Velar por que las entidades de salud que tengan plazas asignadas de Servicio Social Obligatorio, cumplan a cabalidad con los pagos por concepto de remuneración a los profesionales en el ejercicio del mismo;
- b. Investigar situaciones en donde se vea comprometida la integridad física y mental del profesional en Servicio Social Obligatorio y que tengan relación directa con la prestación del servicio;
- c. Sancionar a las plazas donde no se esté cumpliendo con las obligaciones propia de dichas entidades en razón de la contraprestación de los servicios ejercidos por los profesionales. Dicha sanción consistirá en el hecho de no habilitar la plaza por dos (2) períodos de sorteo de Servicio Social Obligatorio, y en caso de reincidencia, dicha inhabilitación será durante cuatro (4) períodos de sorteo de Servicio Social Obligatorio;
- d. Revisar que las plazas que sean habilitadas para el Servicio Social Obligatorio cuenten con los recursos e insumos necesarios para una óptima prestación del Servicio de salud de acuerdo al nivel de atención en el que se encuentre.

**Parágrafo 1°.** Una vez verificado el no pago de la entidad prestadora del servicio de salud por el servicio prestado por el profesional de la salud, las Secretarías Departamentales de Salud o quienes hagan sus veces, o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá informarán de ello de manera inmediata a la Superintendencia Nacional de Salud para que ejerza su función de control sancionatorio, y aplique las sanciones previstas en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011.

**Parágrafo 2°.** Las Secretarías Departamentales de Salud o quienes hagan sus veces, o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá se abstendrán de habilitar plazas para el sorteo de servicio social obligatorio, en las Empresas Sociales del Estado que se encuentren clasificadas en riesgo medio o alto por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Artículo 7°.** Procedimiento ante las Secretarías Departamentales de Salud o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Cuando la entidad prestadora del servicio de salud incumpla con los pagos pactados frente al profesional del servicio social obligatorio, el profesional en Servicio Social Obligatorio, podrá solicitar iniciación del trámite de investigación ante la Secretaría y/o Dirección Departamental de Salud o quien haga sus veces, o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá en su respectivo territorio, para lo cual tendrá quince (15) días hábiles subsiguientes al recibo de la petición, queja o reclamo para dar apertura al trámite, corriendo traslado a la entidad de salud de los cargos que se le imputen. Dicha entidad a su vez contará con cinco (5) días hábiles una vez vencidos los quince (15) anteriores, para pronunciarse con relación a los hechos denunciados.

La entidad contará con quince (15) días hábiles siguientes a la decisión de la entidad competente, para efectuar los pagos totales correspondientes, vencido dicho término, el profesional que no reciba pago, debe informar dicha situación ante la Secretaría Departamental de Salud o a la Secretaría Distrital del Salud de Bogotá, para que registre la inhabilitación de dicha plaza por dos períodos de sorteo, e informe de ello a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia, y quedará en libertad de renunciar a la plaza.

Para los casos relacionados con las otras causales, la entidad contará con quince (15) días hábiles para pronunciarse frente a los hechos que se le endilguen, comprometiéndose a que, si efectivamente dichos acontecimientos ocurrieron, la situación se normalice, una vez vencidos los términos, la Secretaría Departamental de Salud o a la Secretaría Distrital del Salud de Bogotá decidirán de acuerdo con la investigación si autoriza la exoneración o reubicación del profesional en Servicio Social Obligatorio. Para todos los casos, de no existir plaza libre para que el profesional realice el período faltante para culminar el Servicio Social Obligatorio, la Dirección Departamental de Salud o a la Secretaría Distrital del Salud de Bogotá estudiarán la posibilidad de exonerar por el término que le quede para completar el mismo.

**Artículo 8°.** Jornada laboral. La vinculación laboral a la que se refiere el artículo 5° de la presente ley corresponde a jornadas laborales entre cuarenta y cuatro (44) horas semanales y máximo sesenta y seis (66) horas, sin que exceda este límite bajo ningún término. Deberá tenerse en cuenta

que las jornadas que excedan las 44 horas semanales deberán estar sustentadas en la necesidad del servicio y serán excepcionales y debidamente justificadas.

**Parágrafo.** El profesional en Servicio Social Obligatorio que exceda el término mínimo de 44 horas a la semana establecido en el presente artículo, tendrá un (1) día de descanso compensatorio por cada ocho (8) horas laboradas en exceso de la jornada ordinaria.

**Artículo 9°.** Descansos. Los profesionales a los que se refiere esta ley tendrán derecho, mínimo cuatro (4) días de descanso al mes, sin que se encuentren en condición de disponibilidad en el marco del ejercicio laboral subyacente al Servicio Social Obligatorio.

**Artículo 10°.** Prioridad en las residencias. Los profesionales en Servicio Social Obligatorio, que presten su servicio en las zonas alejadas de las cabeceras municipales, de difícil acceso o en las zonas afectadas por el conflicto armado, tendrán prioridad para realizar las residencias.

**Artículo 11.** Disponibilidades. Las horas de disponibilidad efectivas deberán ser tenidas en cuenta dentro de la jornada ordinaria; en ningún caso las disponibilidades podrán ser tenidas como días libres.

**Artículo 12°.** Remisiones: Las remisiones deberán ser tenidas en cuenta dentro de la jornada ordinaria y para el cumplimiento de las mismas, la entidad de salud deberá proveer el transporte necesario para el desplazamiento que se genere a partir de estas.

**Artículo 13.** Pólizas: La decisión del tipo de póliza de responsabilidad civil para el aseguramiento de riesgos queda a libertad del profesional en el ejercicio de Servicio Social Obligatorio; en ningún caso, las entidades de salud públicas o privadas, podrán obligar al profesional a que adquiera una póliza determinada, cuyo monto asegurado no podrá exigirse por una cifra superior a doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000).

**Artículo 14°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Senador,



**JOSE AULO POLO NARVAEZ**  
PONENTE ÚNICO

# CORRECCIONES

## CORRECCIÓN DE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO EN DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se crean becas deportivas para  
el acceso a programas universitarios.*

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2020.

Honorable Senador

**ARTURO CHAR**

Presidente Senado

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Corrección de Informe de Ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley número 220 de 2019 Senado, “*Por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios*”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado al **Proyecto de ley número 220 de 2019 Senado**, “*Por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios*”.

Sin embargo, para fortalecer la presente iniciativa me permito agregar el concepto del Ministerio de Educación, así como realizar modificaciones en el articulado que se relacionan en el pliego de modificaciones de manera detallada, y se observarán en el texto definitivo para segundo debate.

El presente Informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- 1) Antecedentes
- 2) Contenido y alcance legal del proyecto de ley
- 3) Fundamentos jurídicos
- 4) Consideraciones generales
- 5) Las becas deportivas universitarias en otros países
- 6) Las becas deportivas universitarias en Colombia
- 7) Conceptos institucionales
- 8) Impedimentos
- 9) Proposiciones presentadas en Comisión VII del Senado
- 10) Pliego de modificaciones
- 11) Proposición
- 12) Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria del Senado

### 1) ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 220 de 2019 Senado, es de autoría del suscrito. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado el día 15 de octubre de 2019, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1030 de 2019. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente, fui designado el día 04 de diciembre de 2019 como único ponente para primer debate en Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El 11 de junio de 2020 se realizó el primer debate del proyecto de ley mencionado, en Comisión VII del Senado, en donde se recibieron múltiples proposiciones y las cuales fueron acogidas como se explica en el acápite respectivo. En dicha fecha, la Comisión VII aprobó que el Proyecto de Ley pasara a debate en la Plenaria del Senado, y me designó como ponente único para dicho debate.

### 2) CONTENIDO Y ALCANCE LEGAL DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de seis (6) artículos incluido el de la vigencia.

El **artículo 1** es el objeto de la iniciativa, que se refiere a la creación de becas universitarias que incentiven a los deportistas de alto rendimiento, para que puedan acceder a programas universitarios.

El **artículo 2** indica que el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Deporte, serán los encargados de diseñar una política pública para el otorgamiento de esas becas deportivas universitarias.

El **artículo 3** establece unos lineamientos para el otorgamiento de esas becas deportivas universitarias, como son el favorecimiento a medallistas colombianos de alto rendimiento, becas deportivas por regla general serán totales, con criterios de evaluación de desempeño del deportista para que se renueve el apoyo académico, el establecimiento de un seguimiento periódico frente a la continuidad, disminución o aumento del apoyo académico conforme con el desempeño deportivo, y el establecimiento de razones para la pérdida del beneficio.

El **artículo 4** se refiere al financiamiento de dichas becas, para lo que se señala que los recursos requeridos para estos programas deben priorizarse en la programación del presupuesto del Ministerio de Educación y Ministerio del Deporte, ajustándose al marco de gastos de mediano plazo del sector. Esto, sin detrimento de que el financiamiento se realice mediante la celebración de los convenios que autoriza la ley.

El **artículo 5** señala que los deportistas de alto rendimiento que sean beneficiarios de las becas de esta iniciativa, pueden elegir el programa de educación superior que deseen siempre y cuando se trate de una institución que cumpla con los requisitos legales tanto de funcionamiento como para brindar la respectiva oferta académica.

El **artículo 6** establece la vigencia y derogatorias.

### 3) FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Tal y como se expone en el proyecto de ley, se encuentran los siguientes fundamentos jurídicos:

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho al tiempo libre<sup>1</sup>, a la salud<sup>2</sup> y a la educación<sup>3</sup>, de donde se desprende para países como Colombia, la obligación de proteger dichos derechos.

La Carta Internacional de la educación física, actividad física y el deporte<sup>4</sup>, señala en su artículo 1 que “*1.1. Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física, la actividad física y el deporte sin discriminación alguna (...)*”

En el mismo documento, se agrega que “*1.2 La posibilidad de desarrollar el bienestar y las capacidades físicas, psicológicas y sociales por medio de estas actividades debe verse respaldada por todas las instituciones gubernamentales, deportivas y educativas.*”

También se encuentra la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)<sup>5</sup>, en donde se indica que tanto hombres como mujeres tienen el mismo derecho a participar en deportes y cultura, así como a que los

<sup>1</sup> Artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
<sup>2</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
<sup>3</sup> Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
<sup>4</sup> Encontrada en <a href="http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13150&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html">http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13150&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html</a>
<sup>5</sup> Tomado de <a href="https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf">https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf</a>

Estados miembro eliminen todos los obstáculos que existan para el acceso igualitario a la educación.

En otros continentes, se encuentra por ejemplo la Carta Europea del Deporte, en donde se señala que el deporte es un factor importante para el desarrollo humano, por lo que los gobiernos deben encargarse de tomar las medidas que sean necesarias para que la práctica del deporte sea efectiva. Esto evidencia que, para el continente europeo, el deporte es de tal importancia que incluso, se ha diseñado una Carta Europea del Deporte, con obligaciones particulares a cargo de los Estados miembros.

En Colombia, tenemos la Constitución Política que en su artículo 52 establece que “*El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*”

En línea con lo anterior, en nuestra Carta Magna también se establece la importancia de la Educación, dado que se consagra como un derecho fundamental de los niños en el artículo 44 de la Constitución, pero el tema trasciende frente a los adolescentes, de manera tal que en el artículo 45 se establece que ellos tienen derecho a la formación integral.

De lo anterior se concluye que existe para Colombia una obligación de protección e incentivo de la educación, adecuado uso del tiempo libre y el deporte en nuestro país, que surge no solo desde nuestra Constitución, sino también de documentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad, y esto, se encuentra en línea con la preocupación de otros continentes frente a la importancia del deporte como factor elemental para el desarrollo integral del ser humano.

### 4) CONSIDERACIONES GENERALES

Se acogen las consideraciones realizadas en el texto original del proyecto de ley, que indica lo siguiente:

Mediante este proyecto de ley que crea becas universitarias para deportistas de alto rendimiento, se proponen medidas que incentiven el deporte, y a su vez, permita que los deportistas puedan acceder a una formación universitaria que sea de apoyo en caso de que no puedan continuar con la práctica deportiva a nivel profesional.

Frente a la importancia de incentivar a los jóvenes al desarrollo de un deporte y los efectos positivos que dicha actividad tiene para su salud, se encuentra que según el Boletín de Prensa

Nº 101 de 2014 publicado en la página del Ministerio de Salud<sup>6</sup>, menciona que la OMS (Organización Mundial de la Salud) indica que la actividad física tiene efectos positivos en la salud de las personas, tales como la disminución en un 30% de complicaciones cardiovasculares en enfermedades coronarias, reducción de un 27% de casos de diabetes tipo 2, y disminución del 25% de cáncer de seno y de colon, así como reduce la obesidad infantil y en el adulto.

Este mismo boletín, cita también a la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN-2010), para indicar que tan solo el 26% de la población cumple con el mínimo de actividad física que se recomienda para quienes tengan entre 13 y 17 años, y ese porcentaje es mayor (42,6%) para quienes tengan entre 18 y 64 años.

Por lo tanto, al generar la oportunidad de incentivar a quienes vienen desarrollando una actividad deportiva desde su niñez, y a las futuras generaciones para que se interesen por un deporte de manera constante, dada la posibilidad de acceder a becas para acceder a la educación superior, todo esto impacta favorablemente la calidad de vida de la sociedad en general.

Esta iniciativa, además, permite que los padres de familia también se interesen y favorezcan la dedicación de sus hijos como deportistas de alto rendimiento, pues a futuro, ello les puede permitir acceder también a un apoyo estatal para que sean beneficiarios de becas deportivas, y así, también tengan una formación para su futuro que les amplíe las oportunidades para su proyecto de vida.

En la revista Semana, en artículo publicado el 2 de agosto de 2018<sup>7</sup>, denominado “¿Cómo mejorar la educación superior en Colombia?”, menciona que si bien, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Educación Nacional se ha aumentado la cobertura en educación superior del 31,6% al 51,2%, aún faltan esfuerzos para que se amplíen estas cifras.

En concordancia con lo anterior, de acuerdo con el artículo publicado en la revista Desarrollo y Sociedad Nº 78 del primer semestre del año 2017<sup>8</sup>, el hecho de contar con una cobertura en educación superior cercana al 50%, a pesar de ser un progreso, en realidad es una tasa baja si se compara con el contexto internacional.

Por lo anterior, la iniciativa que se propone también genera efectos favorables para la ampliación de la cobertura en educación para los deportistas de alto rendimiento, dado el apoyo del Ministerio del Deporte para el deportista respectivo, y por supuesto, como incentivo y reconocimiento a los deportistas de alto rendimiento de nuestro país.

<sup>6</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Menos-de-la-mitad-de-los-adultos-colombianos-hace-actividad-fisica.aspx>  
<sup>7</sup> Tomado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/financiacion-y-acceso-desafios-de-la-educacion-en-colombia/556335>  
<sup>8</sup> Se encuentra en <http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n78/n78a03.pdf>

Finalmente, la creación de acuerdos en cabeza de los ministerios de deporte y educación en el país para deportistas de alto rendimiento, permitirán que el talento deportivo colombiano, permanezca en el país y pueda ser reconocido e incentivado en su propia tierra.

**5) LAS BECAS DEPORTIVAS UNIVERSITARIAS EN OTROS PAÍSES**

En Estados Unidos, las universidades otorgan becas por todo lo que requiera el estudiante para cumplir con sus estudios universitarios, salvo algunos costos como tiquetes aéreos para trasladarse desde su país de origen, entre otros. Adicionalmente, estas universidades ofrecen todo lo requerido para la excelencia deportiva, como entrenadores, preparadores físicos, nutricionista, etc. Para acceder a esas becas, se requiere un nivel académico, deportivo y manejo del idioma<sup>9</sup>.

**6) LAS BECAS DEPORTIVAS UNIVERSITARIAS EN COLOMBIA**

Actualmente, existen algunas ofertas de becas universitarias en el país, como se describen a continuación:

- a. Universidad de los Andes- Programa “Quiero estudiar deportes”. Se trata de una iniciativa que surgió en el año 2012 como idea de tres amigos corredores de dicha universidad, quienes corrieron su primera maratón en ese año, con lo que recaudaron aproximadamente \$8'000.000, suma que entregaron al programa mencionado. A raíz de ello, surgió la carrera Senek, evento con el cual se recaudan fondos para este programa que reconoce a los jóvenes que se destacan por su compromiso académico y su espíritu deportivo<sup>10</sup>.
- b. Universidad Central- Estímulo de becas para estudiantes de pregrado. Cuenta con programas de apoyo para estudiantes de pregrado que se destaquen de manera sobresaliente en niveles académicos y deportivos o culturales. Exige que la excelencia deportiva sea certificada por ligas deportivas. La beca deportiva se otorga a discrecionalidad de la universidad<sup>11</sup>.
- c. Universidad del Rosario- Becas de ingreso. Se otorga a deportistas destacados, esto es, a quienes sean seleccionados Nacionales, Departamentales o Municipales en las especialidades deportivas que determine Coldeportes, Federaciones o Ligas deportivas. El beneficio económico consiste en el descuento del 90% de la matrícula y los estudiantes deben terminar el programa académico en máximo 7 años<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Tomado de <https://www.themontreeducation.com/blog/becas-deportivas-en-usa-que-son-y-como-se-consiguen/>  
<sup>10</sup> Tomado de <https://uniandes.edu.co/donaciones/causas/quiero-estudiar-deportes>  
<sup>11</sup> Tomado de <https://www.ucentral.edu.co/noticentral/estimulos-becas-para-estudiantes-pregrado>  
<sup>12</sup> Tomado de <https://www.urosario.edu.co/Home/Principal/noticias/Documentos/DECRETO-RECTORAL-No-1395.pdf>

- d. Universidad Nacional- “Estímulos estudiantiles por actividades deportivas, culturales y de cooperación en la vida universitaria”. Concede la exención del pago de matrícula en pregrado y derechos de grado en posgrado, para estudiantes que sean deportistas de alto rendimiento, así como para deportistas destacados a nivel nacional, departamental, regional y local, de acuerdo con las condiciones que establece la misma universidad<sup>13</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, en Colombia, si bien, algunas universidades ofrecen programas de becas a deportistas de alto rendimiento, actualmente no existe una política pública que articule estos beneficios y que tenga como epicentro el recientemente creado Ministerio de Deporte, en conjunto con el Ministerio de Educación.

Por lo anterior, la iniciativa que se estudia es pertinente y pretende generar más oportunidades de estudio universitario para los deportistas de alto rendimiento, quienes llevan un proceso continuo de entrenamiento y que a su vez, desean contar con una carrera universitaria en desarrollo de su proyecto de vida.

**7) CONCEPTOS INSTITUCIONALES**

**A. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

Señala que dado que el objeto del proyecto de ley consiste en proponer medidas que incentiven el deporte y permita a los deportistas acceder a una formación universitaria cuando no puedan continuar con su práctica deportiva a nivel profesional, este objetivo no se encuentra en las funciones del Ministerio de Educación Nacional según el Decreto 5012 de 2009, y por el contrario, indican que es el Ministerio del Deporte el que de acuerdo con la Ley 1967 de 2019, el ente encargado de “formular, adoptar, dirigir, coordinar, inspeccionar, vigilar, controlar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia del deporte”.

Asegura que se vienen realizando esfuerzos importantes para el acceso a la educación superior para estudiantes destacados académicamente o en situación de vulnerabilidad mediante la destinación de recursos financieros, por lo que el Ministerio ha destinado de su presupuesto 5 billones de pesos con los cuales ha beneficiado a más de 500 mil estudiantes.

Destaca que existen acciones como las definidas en la Ley 1967 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo, que busca incrementar el número de beneficiarios para que accedan a la educación superior mediante el programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior-

<sup>13</sup> Tomado de <https://www.urosario.edu.co/Home/Principal/noticias/Documentos/DECRETO-RECTORAL-No-1395.pdf>

Generación E, así como alternativas para promover el acceso y la permanencia de población vulnerable en la educación superior con apoyos económicos por parte del Estado. Esos esfuerzos se canalizan a través del ICETEX, que administra los recursos de la nación para el otorgamiento de apoyos económicos para el acceso a la educación superior.

En ese sentido, mencionan que el ICETEX y el Ministerio de Educación Nacional han construido varios fondos de administración para implementar la política pública de apoyos económicos, como el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado, Fondo Especial de Comunidades Negras, Fondo Mejores Bachilleres del País entre otros varios.

De otro lado, indica que de acuerdo con las directrices de la Ley 1955 de 2019- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el artículo 190 se establece la creación de unas becas de estudio y manutención de deportistas talento o reserva deportiva, que serán financiadas por contribuyentes del Impuesto sobre la renta y complementarios, y que tanto Ministerio de Educación como Ministerio del Deporte se encuentran trabajando en la reglamentación de dicho artículo.

Respecto al artículo 4 de la iniciativa, considera que se realiza una orden de gasto al Ministerio de Educación que supone una modificación del presupuesto general de la Nación y en los recursos que emplea el ente para financiar apoyos para acceso y permanencia en la educación superior de población vulnerable, por lo que no cuenta con recursos suficientes para este proyecto de ley por lo que sugiere su exclusión de dicho artículo.

Además, recomienda que se eleve solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para analizar el impacto fiscal de la iniciativa.

**B. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Mediante concepto de fecha 8 de septiembre de 2020, la Oficina Asesora Jurídica del Despacho del Viceministro General, señala que la financiación de las becas deportivas totales o parciales para deportistas de alto rendimiento, que serán financiadas por los recursos que sean priorizados por el Ministerio de Educación y Ministerio del Deporte, y al respecto indica:

*“este Ministerio no tendría objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre esta iniciativa, siempre y cuando se enmarque bajo las directrices establecidas en la normatividad vigente, las políticas públicas respectivas, y en la medida que, como lo estipula el mismo articulado, se haga acorde a las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado”.*

**C. MINISTERIO DEL DEPORTE**

De acuerdo con respuesta dada por la entidad a derecho de petición sobre la iniciativa, el Ministerio del Deporte indica:

- Que el Ministerio del Deporte adoptó la misma definición de deporte de alto rendimiento que se encuentra en el artículo 16 de la Ley 181 de 1995, esto es como "...la práctica deportiva de organización y nivel superiores. Comprende procesos integrales orientados hacia el perfeccionamiento de las cualidades y condiciones físico- técnicas de deportistas, mediante el aprovechamiento de adelantos tecnológicos y científicos".
- Señala que actualmente existen 61 deportes que se encuentran vinculados al Sistema Nacional del Deporte que se encuentran clasificados como de alto rendimiento, incluyendo disciplinas autóctonas como el Tejo.

**8) IMPEDIMENTOS**

Por tratarse de un proyecto de ley de carácter general, que no genera beneficios actuales y directos para los congresistas, no daría lugar a impedimentos.

**9) PROPOSICIONES PRESENTADAS EN COMISIÓN VII DEL SENADO**

En consideración al requisito establecido en el artículo 175 de la Ley 5 de 1992, se procede a exponer las proposiciones que fueron presentadas para el debate del Proyecto de Ley 220 de 2019 en Comisión VII del Senado, en fecha 11 de junio de 2020.

<p><b>Autor:</b> H.S. José Ritter  <b>Proposición:</b> modifica el título así:                  "Por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas <u>universitarios de Educación Superior en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas o Universidades</u>"</p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. José Ritter  <b>Proposición:</b> modificar el art 1º así:  <b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto la creación de becas <u>universitarias para Educación Superior</u> por medio de las cuales se incentive el deporte de alto rendimiento y a la vez, se permita el acceso a programas universitarios <u>de Educación Superior.</u></p>	La proposición fue aceptada.

<p>otorgamiento de becas a aquellas personas que provengan de los municipios más pobres y más afectados por el conflicto armado, o cuya carrera deportiva se haya desarrollado principalmente en dichos territorios.</p>	
<p><b>Autor:</b> H.S. Manuel Bitervo Palchulcan  <b>Proposición:</b> Agregar un literal f) al artículo 3, así:                  f) Comprenderá el otorgamiento de becas dirigidas a deportistas de alto rendimiento en disciplinas autóctonas o de arraigo regional.</p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. José Aulo Polo  <b>Proposición:</b> Agrega un artículo nuevo, así:  <b>Artículo nuevo:</b> Las y los jóvenes que quieran acceder a las becas deportivas, podrán escoger las carreras universitarias en las distintas áreas de su conocimiento o de su preferencia.</p>	La proposición fue aceptada.

**10) PLEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISIÓN VII DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>"por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades."</p>	Sin modificaciones.	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto la creación de becas para Educación Superior por medio de las cuales se incentive el</p>	Sin modificaciones.	Sin modificaciones.

<p><b>Autor:</b> H.S. José Ritter  <b>Proposición:</b> Modifica el artículo 2º así:  <b>Artículo 2º. Becas para deportistas de alto rendimiento.</b> El Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio del Deporte, elaborarán una política pública para el otorgamiento de becas académicas a favor de los deportistas de alto rendimiento que se encuentran finalizando la educación media, para que accedan a la educación <u>universitaria. Superior.</u></p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. Aydeé Lizarazo  <b>Proposición:</b> modifica el literal a) del artículo 3 así:                  a) Debe favorecer a los deportistas de estratos 1, 2, 3 y 4 que sean medallistas colombianos de alto rendimiento en los eventos deportivos, olímpicos y/o paralímpicos a nivel regional, nacional e internacional, <b>que sean</b> determinados por el Ministerio del Deporte.</p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. Gabriel Velazco  <b>Proposición:</b> cambia la redacción y sugiere que la regla general son becas totales en el literal b) del artículo 3, así:                  b) Como regla general la beca será total y podrá modificarse a beca parcial de acuerdo con lo que establezcan los lineamientos determinados por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del deporte".</p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. Álvaro Uribe Vélez  <b>Proposición:</b> agregar el literal f) en el artículo 3, así:  <b>f) Deberá fomentar la práctica del algún deporte en los menores de 16 años, la identificación de jóvenes talentos deportivos que puedan llegar a ser deportistas de alto rendimiento y prevenir la deserción deportiva por motivos de inserción laboral.</b></p>	La proposición fue aceptada.
<p><b>Autor:</b> H.S. Victoria Sandino  <b>Proposición:</b> Agregar un literal f) al artículo 3, así:                  f. Cuando las restricciones presupuestales de los Ministerios impidan el otorgamiento del beneficio a todos los solicitantes, se debe priorizar el</p>	La proposición fue aceptada.

<p>deporte de alto rendimiento y a la vez, se permita el acceso a programas de Educación Superior.</p>		
<p><b>Artículo 2º. Becas para deportistas de alto rendimiento.</b> El Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio del Deporte, elaborarán una política pública para el otorgamiento de becas académicas a favor de los deportistas de alto rendimiento que se encuentran finalizando la educación media, para que accedan a la educación Superior.</p>	<p><b>Artículo 2º. Becas para deportistas de alto rendimiento.</b> El Ministerio de Educación <del>en conjunto con el apoyo del Ministerio del Deporte</del> <u>de Educación</u>, elaborarán una política pública para el otorgamiento de becas académicas a favor de los deportistas de alto rendimiento que se encuentran finalizando la educación media, para que accedan a la educación Superior.</p>	Se ajusta redacción para aclarar que el principal responsable de la elaboración de la política pública para el otorgamiento de las becas deportivas es del Ministerio del Deporte y que tendrá el apoyo del Ministerio de Educación en esa labor.
<p><b>Artículo 3. Lineamientos política otorgamiento de becas deportivas.</b> La política de otorgamiento de becas a los deportistas deberá seguir los siguientes lineamientos:                  a. Debe favorecer a los deportistas de estratos 1, 2, 3 y 4 que sean medallistas colombianos de alto rendimiento en los eventos deportivos, olímpicos y/o paralímpicos a nivel regional, nacional e internacional, que sean determinados por el Ministerio del Deporte.                  b. Como regla general la beca será total y podrá modificarse de acuerdo con lo que establezcan los lineamientos</p>	<p><b>Artículo 3. Lineamientos política otorgamiento de becas deportivas.</b> La política de otorgamiento de becas a los deportistas deberá seguir <del>los siguientes</del> <u>estos</u> lineamientos:                  a. Debe favorecer a los deportistas de estratos 1, 2, 3 y 4 que sean medallistas colombianos de alto rendimiento en los eventos deportivos, olímpicos y/o paralímpicos a nivel regional, nacional e internacional, que sean determinados por el Ministerio del Deporte.                  b. Como regla general la beca será total y podrá modificarse de</p>	Se corrige redacción y el literal h.  Se agrega que las becas deportivas cubrirán instituciones públicas, privadas, nacionales y extranjeras, así como que el Ministerio del Deporte debe llevar un listado de los posibles beneficiarios de las becas deportivas, y que, en todo caso, en la política pública se incluirá la participación de las instituciones de educación superior que ofrezcan becas académicas.

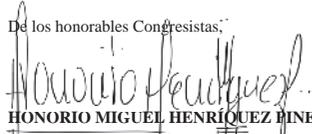
<p>determinados por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte.</p> <p>c. Debe establecer los criterios con base en los cuales se evaluará el desempeño del deportista para la renovación del apoyo académico.</p> <p>d. Se debe contemplar un seguimiento periódico para avalar la continuidad y el mantenimiento, disminución o aumento del apoyo académico de acuerdo con el desempeño deportivo.</p> <p>e. Se deben establecer razones por las cuales se pierde el apoyo educativo, tales como la no continuidad con la práctica del deporte respectivo o la merma del rendimiento deportivo o académico.</p> <p>f. Deberá fomentar la práctica de algún deporte en los menores de 16 años, la identificación de jóvenes talentos deportivos que puedan llegar a ser deportistas de alto rendimiento y prevenir la deserción deportiva por motivos de inserción laboral.</p> <p>g. Cuando las restricciones presupuestales de los Ministerios impidan el otorgamiento del beneficio a todos los</p>	<p>acuerdo con lo que establezcan los lineamientos determinados por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte.</p> <p>c. Debe establecer los criterios con base en los cuales se evaluará el desempeño del deportista para la renovación del apoyo académico.</p> <p>d. Se debe contemplar un seguimiento periódico para avalar la continuidad y el mantenimiento, disminución o aumento del apoyo académico de acuerdo con el desempeño deportivo.</p> <p>e. Se deben establecer razones por las cuales se pierde el apoyo educativo, tales como la no continuidad con la práctica del deporte respectivo o la merma del rendimiento deportivo o académico.</p> <p>f. Deberá fomentar la práctica de algún deporte en los menores de 16 años, la identificación de jóvenes talentos deportivos que puedan llegar a ser</p>	<p>solicitantes, se debe priorizar el otorgamiento de becas a aquellas personas que provengan de los municipios más pobres y más afectados por el conflicto armado, o cuya carrera deportiva se haya desarrollado principalmente en dichos territorios.</p> <p>f. Comprenderá el otorgamiento de becas dirigidas a deportistas de alto rendimiento en disciplinas autóctonas o de arraigo regional.</p>	<p>deportistas de alto rendimiento y prevenir la deserción deportiva por motivos de inserción laboral.</p> <p>g. Cuando las restricciones presupuestales de los Ministerios impidan el otorgamiento del beneficio a todos los solicitantes, se debe priorizar el otorgamiento de becas a aquellas personas que provengan de los municipios más pobres y más afectados por el conflicto armado, o cuya carrera deportiva se haya desarrollado principalmente en dichos territorios.</p> <p>h. Comprenderá el otorgamiento de becas dirigidas a deportistas de alto rendimiento en disciplinas autóctonas o de arraigo regional.</p> <p><b><u>i. Las becas otorgadas incluirán instituciones educativas públicas, privadas, nacionales o extranjeras aprobadas y reconocidas por el sistema de educación del respectivo país y habilitada para otorgar títulos en educación superior.</u></b></p> <p><b><u>j. El Ministerio del Deporte llevará un</u></b></p>	
<p><b>Artículo 4. Financiamiento de las becas deportivas.</b> Los recursos para la implementación de esta ley, deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio de Educación y del Ministerio del Deporte, los cuales deberán ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que se realice el financiamiento por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte, mediante la celebración de los convenios que la ley autorice.</p>	<p><b><u>listado actualizado de los deportistas que se encuentran en educación media y son medallistas colombianos, para la eventual concesión de la beca deportiva.</u></b></p> <p><b><u>k. La política pública deberá favorecer la participación de las diferentes instituciones que ofrezcan becas académicas en educación superior.</u></b></p> <p><b>Artículo 4. Financiamiento de las becas deportivas.</b> Los recursos para la implementación de esta ley, deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio de Educación y del Ministerio del Deporte, los cuales deberán ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que se realice el financiamiento por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte, mediante la celebración de los convenios que la ley autorice.</p> <p><b><u>Parágrafo 1. Se crea un fondo educativo de donde surgirán los recursos para</u></b></p>	<p>Se elimina la participación del Ministerio de Educación en el financiamiento de las becas deportivas para la educación superior, de acuerdo con el concepto allegado por dicha entidad.</p> <p>Se crea un fondo que administrará el ICETEX de donde saldrán los recursos para el financiamiento de las becas deportivas.</p> <p>Se establece que los recursos del fondo mencionado son de carácter inembargable.</p>	<p><b><u>las becas deportivas para la educación superior de los deportistas, el cual será administrado por el ICETEX. Dicho fondo se integrará por los recursos que destine el Ministerio del Deporte de conformidad con el presente artículo, así como por donaciones, eventos para recaudo de fondos organizados por el Ministerio del Deporte y recursos provenientes del programa de "Becas por Impuestos" del artículo 257-1 del Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 2. Los recursos del fondo educativo para las becas de la educación superior de los deportistas de que trata la presente ley, son inembargables.</u></b></p> <p><b>Artículo 5. Las y los jóvenes</b> <del>Los deportistas de alto rendimiento que</del> quieran acceder a las becas deportivas, podrán escoger las carreras universitarias <b><u>los programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades</u></b> en las distintas áreas del</p>	<p>De conformidad con las proposiciones aprobadas desde el título y objeto de la iniciativa, es importante aclarar que no solo se trata de programas universitarios sino de educación superior, y que es importante que la institución respectiva cumpla con los requisitos legales tanto para su funcionamiento</p>

	conocimiento o de su preferencia: <u>siempre y cuando dicha institución cuente con los requisitos legales para su funcionamiento y para ofrecer el respectivo programa de educación superior.</u>	como para ofrecer el respectivo programa de educación superior.
	<u>Artículo 6. El Gobierno Nacional podrá crear una Comisión Intersectorial de becas deportivas, que estará conformada por los integrantes del Sistema Nacional del Deporte, encargada de llevar a cabo los objetivos trazados por la política pública que se establece en el artículo 2°, que facilite la identificación de los beneficiarios de las becas deportivas que establece la presente ley y cualquier norma posterior que establezca becas para deportistas.</u>  <u>Parágrafo 1. La Comisión Intersectorial de Becas Deportivas que se cree, deberá rendir un informe anual ante las Comisiones VII del Senado y de Cámara de Representantes, respecto a los avances en el cumplimiento de objetivos de la política pública que se desarrolle en virtud de la presente ley.</u>	Se agrega un artículo nuevo que crea una Comisión Intersectorial de Becas Deportivas, que será la encargada de ejecutar los objetivos de la política pública para el otorgamiento de las becas deportivas.  Se establece la obligación de que dicha Comisión Intersectorial rinda informe a las Comisiones VII de Senado y Cámara sobre el cumplimiento de los objetivos de la política pública.
<b>Artículo 6. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley	<b>Artículo 6 7. Vigencia y derogatorias.</b> La presente	Se cambia numeración.

rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.	Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.	
--	--	--

**11) PROPOSICIÓN**

De conformidad con las consideraciones presentadas y al pliego de modificaciones expuesto, solicito a los honorables Senadores, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 220 de 2019 Senado**, "Por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios" conforme al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Congresistas:  
  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ BINEDO**  
 Senador de la República

<p><b>12) TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No. 220 DE 2019 SENADO</b></p> <p><i>"por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades."</i></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto la creación de becas para Educación Superior por medio de las cuales se incentive el deporte de alto rendimiento y a la vez, se permita el acceso a programas de Educación Superior.</p> <p><b>Artículo 2°. Becas para deportistas de alto rendimiento.</b> El Ministerio del Deporte con el apoyo del Ministerio de Educación, elaborarán una política pública para el otorgamiento de becas académicas a favor de los deportistas de alto rendimiento que se encuentran finalizando la educación media, para que accedan a la educación Superior.</p> <p><b>Artículo 3. Lineamientos política otorgamiento de becas deportivas.</b> La política de otorgamiento de becas a los deportistas deberá seguir estos lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Debe favorecer a los deportistas de estratos 1, 2, 3 y 4 que sean medallistas colombianos de alto rendimiento en los eventos deportivos, olímpicos y/o paralímpicos a nivel regional, nacional e internacional, que sean determinados por el Ministerio del Deporte.</li> <li>Como regla general la beca será total y podrá modificarse de acuerdo con lo que establezcan los lineamientos determinados por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte.</li> <li>Debe establecer los criterios con base en los cuales se evaluará el desempeño del deportista para la renovación del apoyo académico.</li> <li>Se debe contemplar un seguimiento periódico para avalar la continuidad y el mantenimiento, disminución o aumento del apoyo académico de acuerdo con el desempeño deportivo.</li> <li>Se deben establecer razones por las cuales se pierde el apoyo educativo, tales como la no continuidad con la práctica del deporte respectivo o la merma del rendimiento deportivo o académico.</li> <li>Deberá fomentar la práctica de algún deporte en los menores de 16 años, la identificación de jóvenes talentos deportivos que puedan llegar a ser deportistas de alto rendimiento y prevenir la deserción deportiva por motivos de inserción laboral.</li> <li>Cuando las restricciones presupuestales de los Ministerios impidan el otorgamiento del beneficio a todos los solicitantes, se debe priorizar el otorgamiento de becas a aquellas personas que provengan de los municipios más pobres y más afectados por</li> </ol>
---

<p>el conflicto armado, o cuya carrera deportiva se haya desarrollado principalmente en dichos territorios.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Comprenderá el otorgamiento de becas dirigidas a deportistas de alto rendimiento en disciplinas autóctonas o de arraigo regional.</li> <li>Las becas otorgadas incluirán instituciones educativas públicas, privadas, nacionales o extranjeras aprobadas y reconocidas por el sistema de educación del respectivo país y habilitada para otorgar títulos en educación superior.</li> <li>El Ministerio del Deporte llevará un listado actualizado de los deportistas que se encuentran en educación media y son medallistas colombianos, para la eventual concesión de la beca deportiva.</li> <li>La política pública deberá favorecer la participación de las diferentes instituciones que ofrezcan becas académicas en educación superior.</li> </ol> <p><b>Artículo 4. Financiamiento de las becas deportivas.</b> Los recursos para la implementación de esta ley, deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio del Deporte, y deberán ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que se realice el financiamiento por parte del Ministerio del Deporte, mediante la celebración de los convenios que la ley autorice.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se crea un fondo educativo de donde surgirán los recursos para las becas deportivas para la educación superior de los deportistas, el cual será administrado por el ICETEX. Dicho fondo se integrará por los recursos que destine el Ministerio del Deporte de conformidad con el presente artículo, así como por donaciones, eventos para recaudo de fondos organizados por el Ministerio del Deporte y recursos provenientes del programa de "Becas por Impuestos" del artículo 257-1 del Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los recursos del fondo educativo para las becas de la educación superior de los deportistas de que trata la presente ley, son inembargables.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Los deportistas de alto rendimiento que quieran acceder a las becas deportivas, podrán escoger los programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades en las distintas áreas del conocimiento o de su preferencia- siempre y cuando dicha institución cuente con los requisitos legales para su funcionamiento y para ofrecer el respectivo programa de educación superior.</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Gobierno Nacional podrá crear una Comisión Intersectorial de becas deportivas, que estará conformada por los integrantes del Sistema Nacional del Deporte, encargada de llevar a cabo los objetivos trazados por la política pública que se establece en</p>
---

el artículo 2°, que facilite la identificación de los beneficiarios de las becas deportivas que establece la presente ley y cualquier norma posterior que establezca becas para deportistas.

**Parágrafo 1.** La Comisión Intersectorial de Becas Deportivas que se cree, deberá rendir un informe anual ante las Comisiones VII del Senado y de Cámara de Representantes, respecto a los avances en el cumplimiento de objetivos de la política pública que se desarrolle en virtud de la presente ley.

**Artículo 7. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas:

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 1133 - lunes 19 de octubre de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en Senado, al proyecto 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 ..... 1

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 152 de 2020 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 ..... 8

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley 183 de 2020 Senado, por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones. .... 16

**CORRECCIONES**

Corrección de informe de ponencia para segundo en debate al proyecto de ley número 220 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas universitarios. .... 20