

“ESTA ACTA SOLO SERÁ DEFINITIVA,  
UNA VEZ SEA APROBADA POR LA PLENARIA”

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 748

Bogotá, D. C., jueves, 16 de junio de 2022

EDICIÓN DE 24 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 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2021 SENADO

*por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía.*

Bogotá D.C., 23 de mayo de 2022

Doctora

**DIANA NOVOA**

Secretaria

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto.** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 45 de 2021 Senado, "Por el cual se crea un Programa Público de Empleo" (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía"

Señora Secretaria:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en la ley 5ª de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 45 de 2021 Senado, "Por el cual se crea un Programa Público de Empleo" (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía"

1. Trámite legislativo
2. Objeto de la Iniciativa legislativa
3. Justificación del proyecto de ley
  - Las políticas económicas actuales no están incentivando la creación de empleo
  - El empleo como política de estado
4. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial
5. Audiencia pública "más empleo menos iva"
6. Conceptos
7. Pliego de Modificaciones
8. Conflicto de interés
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

#### 1. Trámite legislativo

El proyecto de ley 45 de 2021 proyecto de ley No. 45 de 2021 Senado, "Por el cual se crea un Programa Público de Empleo" (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía" fue radicado en Secretaría General de Senado bajo la autoría del HS Wilson Arias y otros senadores y representantes el día 21 de julio de 2021, repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente el día 6 de agosto de 2021 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 899 de 2021.

#### 2. Objeto de la iniciativa legislativa

El objeto del presente proyecto de ley consiste en crear un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: La financiación a las nóminas de microempresas y la creación de una línea de Inversiones Intensivas en empleo.

#### 3. Justificación del proyecto de ley

El efecto reactivador mediante la creación de puestos de trabajo se sustenta en que el país registra una de las tasas de desempleo más altas del mundo (15,6%) para el mes de mayo de 2021) y del 10% en promedio del largo plazo, con mayores afectaciones en el mercado laboral se encuentran enfocadas hacia las poblaciones de mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres fue 22,7%, en los jóvenes fue del 22,5% en el primer mes del 2021. La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, con una tasa de desempleo para las mujeres del 7% y de 14% en los jóvenes. Este nivel de desempleo tiene efectos sobre la merma en el consumo privado que según el DANE se redujo en el 2020 en un -5,2% y la inversión privada que cayó -21,2%, presionando negativamente la demanda agregada.

En ese sentido es perfectamente perceptible que la crisis se explique por el lado de la demanda en un bajo consumo con un efecto sobre la oferta que denota un aparato productivo funcionando muy por debajo de su capacidad, estos fallos pueden corregirse

<p>mediante un impulso fiscal que promueva la creación de puestos de trabajo, la potenciación de unidades productivas y la creación de nuevas empresas.</p> <p>Como ya se dijo el proyecto busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas, la primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas corrigiendo la exclusión a la que fueron sometidas mediante la ley 2060 del 2020 que reglamenta el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por ser las unidades productivas que más crean empleo formal en el país, las Mipymes representan más de 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE (Ministerio de Trabajo, 2019).</p> <p>La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo, consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada); mediante un proceso de planificación local que identifique las intervenciones apropiadas basándose en las necesidades de las comunidades locales y con un enfoque que prioriza a la población más pobre y a poblaciones históricamente excluidas. Particularmente en inversiones de menor escala y de infraestructura básica y social.</p> <p>Según Farné (2016) en un documento para la CEPAL, estos proyectos de pequeña infraestructura básica tienen significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo pues el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor. Las referencias de experiencias internacionales avizoran un escenario positivo</p> <p>“En Madagascar, la OIT apoyó al Gobierno en la preparación de un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. Los fondos gastados en 1995 en los proyectos de construcción fueron de alrededor de USD 20 millones, creándose 35,000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios de ellos indirectos debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los empleos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. Gracias a esta experiencia, el Gobierno de Madagascar ha adoptado el enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo” (Organización Internacional del Trabajo, 2004b).</p> <p>Se planea que el Programa de Inversión Intensiva en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza. Cabe resaltar que este tipo de medidas ya se han aplicado con éxito en otros países, comenzando por el</p>	<p>New Deal norteamericano, programa de inversiones públicas famoso por haber rescatado la economía estadounidense durante la gran depresión.</p> <p>El subsidio a la nómina en ambas líneas, se plantea que sea del 90% de un salario mínimo legal vigente ya que se pretende que el Programa Público de Empleo tenga un efecto estabilizador y fije un mínimo por debajo del cual los salarios del sector privado no puedan caer, al mismo tiempo, el subsidio definido es responsable con el efecto desplazamiento que podría experimentarse en caso de que la población empleada del sector privado tenga incentivos a pasarse al PPE presionando los salarios al alza si fuera de la totalidad de un SMLV.</p> <p>La economía colombiana atraviesa un periodo de crisis sin precedentes; la recesión acaecida en el 2020 ocasionó una caída del -6,8% del Producto Interno Bruto (PIB) (DANE, 2021b). La tasa de desempleo en Colombia en mayo del 2021 se ubicó en 15,6% y las mayores afectaciones en el mercado laboral apuntan poblacionalmente con mayor rigor sobre mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres en enero de 2021 fue 22,7%, mientras que para los hombres fue 13,4% (DANE, 2021a). La tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil noviembre 2020 – enero 2021 fue del 22,5% (DANE, 2021a). La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de la OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, una tasa de desempleo para las mujeres del 7%, hombres 6,6% y jóvenes 14% (OCDE, 2021). El desempleo es un fenómeno macroeconómico explicado esencialmente por las deficiencias en la demanda agregada (Moreno et al., 2011).</p> <p>Una variable útil para el análisis y la formulación de alternativas para superar la crisis es la inflación. Esta variable sirve como un termómetro para medir la potencia bajo la cual está funcionando nuestra economía, pues revela aspectos fundamentales del comportamiento de la demanda y la oferta agregadas. En diciembre del 2020 su valor cerró en 1,61%; 1,39 puntos porcentuales (pp) por debajo de la meta establecida por el Banco de la República y 0,79 pp por debajo de la proyección del MFMP. Las presiones bajistas radicaron principalmente en amplios excesos de capacidad productiva y una demanda interna debilitada. Los pronósticos del Banco de la República proyectan un resultado de 2,3% en el 2021 y 2,7% en el 2022 para esta variable (Banco de la República, 2021).</p> <p>Para el año 2020 el consumo final en la economía decreció -4,1% respecto al 2019. El consumo final individual de los hogares disminuyó -5,8%, mientras el consumo final del gobierno general creció solamente 3,7% (DANE, 2021b). Según el informe del Banco de la República citado previamente, la estimación del consumo público para el cuarto trimestre</p>
<p>contempla una aceleración moderada, a tasas anuales inferiores a las observadas en 2019. A razón del contexto anteriormente expuesto, es imperante encontrar desde el Estado medidas de política que conduzcan a la reactivación económica en términos integrales; es decir, crecimiento con empleo.</p> <p>Musgrave (1959) afirma que la política presupuestaria tiene entre otros objetivos el de la estabilización, por lo tanto, en una situación de crecimiento negativo como la actual, si prevalece el desempleo se debe aumentar el nivel de la demanda de modo que los gastos totales crezcan hasta alcanzar un nivel de producción que garantice el pleno empleo. Esta regla se basa en el razonamiento según el cual la política fiscal posee instrumentos para elevar el nivel de gasto y de allí se derive el resultado positivo sobre la tasa de ocupación. Si bien es posible que el nivel de precios aumente como consecuencia de la política, el bajo nivel inflacionario que denota la economía colombiana permite avizorar un espacio para que un estímulo fiscal sirva como choque a fin de activar el consumo. Sin embargo, vale la pena mencionar que existe una diferencia entre un incremento en el nivel de precios y un incremento en inflación pues el efecto que puede percibirse en un primer momento no tiene una prolongación que denote aceleración en su crecimiento.</p> <p>La debilidad de la demanda agregada se acentúa en tanto sigan convergiendo factores que le impiden su recuperación: el alto nivel de desempleo contribuye a la contracción del consumo privado, el alto nivel de capacidad ociosa de una economía funcionando muy por debajo de su capacidad productiva impide que el sector privado tenga incentivos para que la demanda se recupere de manera automática. Precisamente el diagnóstico de un dato de inflación tendiente a cero como lo exhibe la coyuntura, permite observar que la economía colombiana aún cuenta con un amplio margen de maniobra para la implementación de políticas más agresivas, proporcionales a esta crisis sin precedentes.</p> <p>Las empresas colombianas han recibido un golpe sin precedentes en esta crisis y no están en condiciones de generar empleo. De acuerdo con Kalecki (1973) la creación de empleo por parte de la iniciativa privada está condicionada por el exceso de capacidad que (con mayor incidencia en una depresión) se crea por virtud de los recursos ociosos, por ende, las empresas disminuyen su demanda de inversión y, en consecuencia, no tiene incentivos para contratar mano de obra, aunque las tasas de interés sean muy bajas; por lo cual se hace necesaria la acción del Estado para generar el choque de demanda que a su vez incentive en la oferta, un aumento en la productividad potencial de las empresas, al tiempo que se avance en mitigar nuestros rezagos en términos sociales y de infraestructura.</p>	<p>En lo que respecta a la autoridad monetaria, la reacción del Banco de la República desde la declaratoria de la emergencia ha estado marcada según el nuevo Gerente Leonardo Villar por “políticas monetarias fuertemente contracíclicas” (Villar, 2021). Sin embargo, son cuestionables los impactos de la misma para corregir el ciclo en la medida en que han estado dirigidas a otorgar liquidez de manera permanente y transitoria al sistema financiero sin ser canalizada a un mecanismo de transmisión que permita irrigar dicha liquidez en los sectores de la economía generadores de empleo. Esta emisión, según el propio banco, asciende a los \$40 billones. La inyección de liquidez que se ha realizado mediante operaciones repo y de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada se conoce como flexibilización cuantitativa y no ha tenido el efecto expansivo esperado por su carácter ajeno a dotar de liquidez a la economía real. Como lo ha señalado el economista Richard Koo (2013), en tanto exista una recesión de balances los agentes privados no tendrán incentivos para aumentar su inversión y menos para crear trabajo, por lo tanto, no existen en el mercado de crédito prestatarios que quieran tomar prestado ese exceso de liquidez con la que el banco central ha dotado al sistema financiero. Sin prestatarios y en un momento de tasas bajas, el sector financiero preferirá atesorar y dirigir inversiones a actividades especulativas, en preferencia del dinero como atesoramiento de valor. De allí deriva la ineficacia de estas medidas.</p> <p>De una expansión monetaria se esperaría que merme la carga financiera de los deudores y se reduzca el costo de los créditos, no obstante, el banco central ha hecho abstracción de las variables de la economía real por su enfoque garantista de baja inflación, coadyuvando la profundización de la crisis en un espiral deflacionario que se dibuja como la clara consecuencia de la flexibilización cuantitativa Koo (2013), restringiendo los apoyos a los agentes de la economía distintos a los bancos; lo anterior, obedeciendo a la pasividad propia del sesgo económico ortodoxo bajo el cual se rige actualmente nuestro sistema económico.</p> <p>Es de resaltar que la expansión cuantitativa lograda con desempleo tiene altos costos, como son: pérdidas en la producción potencial de bienes y servicios, incremento de los índices de pobreza, menores ingresos impositivos resultantes de una menor actividad económica, crecimiento de los problemas de carácter social asociados con la pobreza, entre otros (Forstater, 1999). Así las cosas, ante una coyuntura económica que exhibe una situación en la que el déficit privado imposibilita la creación de empleos por parte de las empresas, resulta necesario que el sector público apalanque al privado estableciendo un programa de empleo que pueda incentivar la reactivación económica. El desempleo es seriamente costoso para una economía y resulta ilógico que, teniendo la posibilidad de disminuirlo, no se instrumente un plan gubernamental con ese fin.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Las políticas económicas actuales no están incentivando la creación de empleo</b></li> </ul>

A 2019, las ramas de la actividad económica que más generaron empleo fueron, en su orden: Comercio y Reparación de Vehículos, Agricultura, las Industrias Manufactureras, las Actividades Artísticas y Administración Pública. Juntas concentraron el 66,4% de las personas ocupadas y han sido históricamente los sectores que más empleo generan, tal como se aprecia en la figura 1.

En un estudio diseñado por Garay & Espitia (2021), a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2019 se infiere que en Colombia la mayor proporción de los puestos de trabajo la proporcionan las micro, pequeñas y medianas empresas. Según los datos aportados por los investigadores; de las 22 millones 287 mil 280 personas ocupadas, el 35% son personas que "trabaja solo", el 31% trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores y un 22% labora en empresas con más de 101 trabajadores.

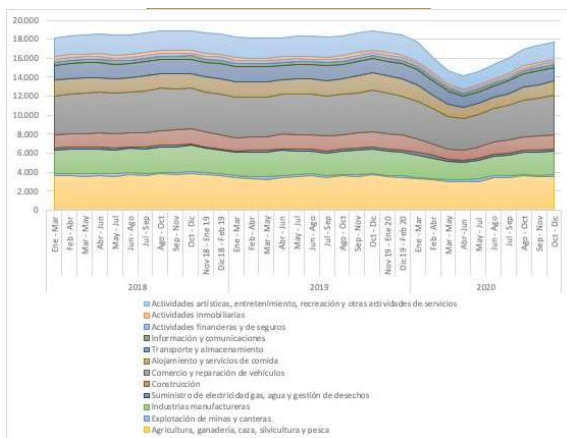


Figura 1. Población ocupada según ramas de actividad. Elaboración propia con datos del DANE

35,3% en su cantidad de empleados, mientras que la disminución en las pequeñas empresas fue de 25, 2%, de 12, 7% para las medianas y 23, 6% para las grandes (Observatorio de Desarrollo Económico - Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2020)

La transmisión por efectos de la política monetaria expansiva a las ramas que maximizan el empleo encuentra su principal obstáculo en los incentivos que encuentra el mercado para imponer barreras de acceso crediticio a las microempresas, a través de tasas que se encarecen debido al riesgo implícito en los préstamos. Es pertinente recordar que las operaciones de microcrédito son el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Como se aprecia en la figura 3, la tasa de usura al microcrédito cerró el 2020 registrando el valor más alto de los últimos 10 años, mientras el número de desembolsos de crédito a las microempresas es el más bajo de los últimos 5 años. En otras palabras, los agentes productivos que más contribuyen al empleo en Colombia han sido objeto de restricciones a la financiación por parte de la banca privada y eso explica la ineficacia de una política monetaria expansiva, desentendida de variables como el crecimiento y el empleo. Por lo anterior es verificable además que el sector privado, principalmente las microempresas no tienen capacidad para aumentar su demanda laboral, por sí mismas.

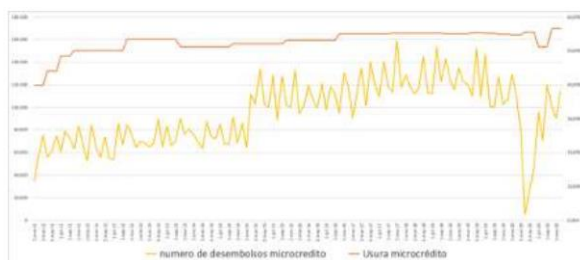


Figura 3. Tasa de usura y número de desembolsos en la modalidad de microcrédito. Construcción propia con datos de la Superfinanciera

- El empleo como política de estado

En consecuencia, una adecuada transmisión de la política con miras a mejorar la situación de desempleo debería procurar que sus acciones incentiven el desarrollo de los agentes que más contribuyen a la empleabilidad de la población desocupada. Según la encuesta de Micronegocios realizada por el DANE para el año 2019, el 71% de las microempresas pertenecen a las 4 ramas de la economía que más generan empleo, por lo tanto, los objetivos de política con fines de empleabilidad deben orientarse a la financiación de las microempresas, pues se colige que es allí donde reside la capacidad de la economía de absorber fuerza de trabajo y, por lo tanto, de reactivar la economía (DANE, 2020).

### Encuesta de Micronegocios (EMICRON) Año 2019

Gráfico 1. Distribución de micronegocios según actividad económica Total nacional 2019

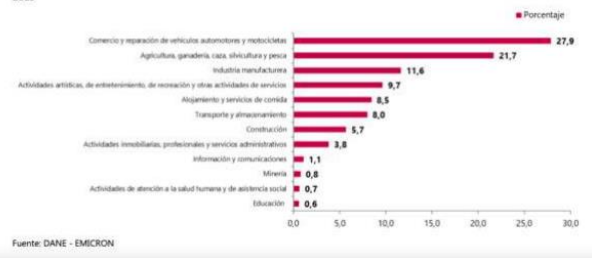


Figura 2. Distribución de micronegocios según actividad económica. Fuente: DANE

A pesar de la evidente importancia de las microempresas para impulsar la reactivación mediante la creación de empleo, distintas mediciones y sondeos que se han elaborado a propósito de la emergencia a los pequeños y medianos empresarios corroboran la ineficacia de las medidas hasta ahora tomadas; datos como los expuestos por el tablero de control de impacto del COVID-19 en las Mipymes de Bogotá, obtenidos por una encuesta realizada en septiembre a 2.253 empresas, revelaron que el 36% de las empresas encuestadas se encuentran cerradas. Del 64% que se encuentran operando, 48% lo hace a menos del 50% de su capacidad productiva, 41% entre el 50% y el 70% y el 11% restante, lo hace al 80% de su capacidad. Las microempresas encuestadas reportaron una reducción del

Todo gobierno debe procurar la garantía de la generación de empleos, el Estado cuenta con la capacidad de crear puestos de trabajo actuando como empleador directo, mediante un estímulo fiscal incentivando al sector privado o en una combinación de ambas. El derecho al trabajo además, está reconocido en el artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos (Naciones Unidas, 1948)

En los últimos años, cierto número de economistas ha retomado la idea de un programa público que funcione a modo de "empleador de último recurso" también llamado garantía de puesto de trabajo. Esto se propuso por primera vez durante la década de 1930 como equivalente a las operaciones del Banco Central que convertían a este en prestamistas de último recurso. De esta manera, tal como en la política monetaria el Banco Central incluye la concesión de préstamos de reservas a cualquier banco que de otra manera no pueda tener acceso a ellas, la política fiscal del tesoro incluiría para este programa la concesión de puestos de trabajo a trabajadores que no sean capaces de encontrar un empleo. (Wray, 2015)

Los programas de trabajo garantizado o que tienen al Estado como empleador de último recurso tienen evidencia en diversos países con distintos niveles de alcance. "El New Deal estadounidense incluyó varios programas moderadamente inclusivos, como el cuerpo civil de conservación y la administración para el desarrollo de trabajos. Así mismo, Suecia desarrolló amplios programas de trabajo que prácticamente garantizan el acceso a puestos de trabajo" (Guinsburg, citado por Wray, 2012). Para asegurarse de que un incremento excesivo del gasto público no tenga efectos desestabilizadores, se recomienda que el costo de un Programa Público de Empleo no supere la cantidad necesaria para alcanzar el pleno empleo evitando excesos de déficit.

En Argentina se creó el programa jefes y jefas de hogar, bajo la coordinación del ministerio de Trabajo en el 2002 como respuesta a la crisis económica de finales de los años 90, el programa tiene una perspectiva descentralizada en la que cada municipio beneficiado tiene autonomía para decidir los proyectos que realizarán los beneficiarios, estos proyectos a su vez son ejecutados a través de ONG's que conocen las necesidades de la comunidad. Los resultados de una evaluación al programa arrojan cifras muy favorables, uno de los más positivos es la participación de las mujeres arrojando un 71% de participación entre la totalidad de beneficiados, de las cuales el 60% era cabeza de hogar; las tasas de indigencia entre los hogares participantes había caído en casi un 25%, en cuanto al desempleo, a un año de implementado el programa la tasa de desempleo se había reducido 5,9pp sin generar un aumento en el índice de precios, el multiplicador Keynesiano del programa se estimó en un 2,57 (Moreno et al., 2011)

<p>Los autores que promueven estos programas indican que al establecer un salario básico estos ayudan a promover la estabilidad económica y de precios al estabilizar el consumo y anclar costos salariales, de modo que adquiera la función de estabilizador automático, ya que adopta un carácter contracíclico en el que los puestos de trabajo del programa aumentan durante las recesiones y disminuyen durante los periodos expansivos, esto provoca que las fluctuaciones del ciclo se suavicen. "Al fijar un salario mínimo el programa limitaría el nivel generalizado por debajo del cual los salarios del sector privado no podrían caer" (Wray et al., 2015)</p> <p>Los Programas Públicos de Empleo -PPE's- se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis, mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública. En estos casos, el Gobierno crea directamente plazas de trabajo mediante programas de empleo, adoptando un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo para no "distorsionarlo"; es decir, evitando, por ejemplo, brotes inflacionarios, escasez local de mano de obra o incrementos injustificados de los salarios (Liew-Kie-Song et al., 2012). Citado por (Farné, 2016).</p> <p>Los actuales estabilizadores automáticos de la política fiscal no parecen tener los efectos que se esperan respecto a la tasa de desempleo, para lograr estabilizar la economía en un momento en el que el gasto privado se contrae y se genera un exceso de ahorro sobre la inversión produciendo un mayor desempleo, se requieren mecanismos que permitan corregir estos desbalances, para evitar el prolongamiento de la desocupación y conducirse hacia la deflación. Los Programas Públicos de Empleo actuarían así como un Buffer que no sólo reacciona contracíclicamente sino que además garantiza una compensación en las magnitudes requeridas para mantener la demanda efectiva a niveles de pleno empleo sin presiones inflacionarias (Moreno et al., 2011).</p> <p>Los Programas Públicos de Empleo además se caracterizan por poder desarrollarse mediante procesos participativos que vinculen a los movimientos sociales y comunitarios en concordancia con el espíritu descentralizador de la Constitución Política de Colombia, en estos previo un proceso de negociación, las comunidades deciden bajo un enfoque democrático el destino de la inversión pública. Como apunta Farné (2016), el Estado financia los PPEs, pero no propone ni ejecuta directamente los proyectos, limitándose a fijar los lineamientos generales y a seguir y monitorear la ejecución de los mismos.</p>	<p>Existe suficiente literatura que demuestra que el desempleo es una de las principales, sino la principal, fuente de pobreza. En ese sentido un Programa Público de Empleo es un instrumento que ayuda a reducir la pobreza sostenidamente si se crean vastas cantidades de empleos. En particular para trabajadores poco calificados y vulnerables, siempre que las inversiones se hagan en aquellas áreas y sectores donde el flujo de capitales - privado y público - es grande, y donde es factible aplicar tecnologías alternativas que generan empleo. Las tres áreas de la inversión que tienen estas características son la manufactura, agricultura (incluso la silvicultura) e infraestructura (Organización Internacional del Trabajo, 2004)</p> <p>De este modo un Programa Público de Empleo resulta ser un instrumento de poderoso alcance al perseguir objetivos que tienen a que ver con la reducción del desempleo, la estabilización del consumo, la solución de déficit de infraestructura y de servicios, la respuesta a situaciones de crisis o emergencia, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la protección y seguridad social. Con una característica transversal: que se dirigen a colectivos de menores recursos y vulnerables.</p> <p>"Entre los beneficios de un programa de esta naturaleza están el de la reducción de la pobreza, el mejoramiento de muchos males sociales asociados al desempleo crónico como problemas de salud, violencia de género y rupturas familiares, drogadicción, delincuencia y la mejora de las capacidades gracias al entrenamiento que supone el trabajo en sí. Forstater (1999) ha hecho énfasis en cómo un programa así puede ser utilizado para aumentar la flexibilidad de la economía y proteger el medio ambiente" (Wray, 2015).</p> <p>Del mismo modo contribuye a mejorar aspectos relacionados con la autoestima y la motivación, factores determinantes en la vía de alcanzar mejores niveles de justicia social. En 1981 la ley General de ajuste presupuestario de los Estados Unidos autorizaba a los estados desarrollar programas de trabajo-prestaciones sociales, permitiendo la utilización de fondos federales para tal propósito. Algunos estados decidieron poner en marcha planes experimentales de estas características, los resultados fueron que más del 70% los participantes informaron que estaban satisfechos de haber recibido las prestaciones teniendo que trabajar en lugar de simplemente cobrarlas, aproximadamente el 90% de los participantes consideraban que el trabajo que realizaban era necesario para la institución que los había empleado. (Solow, 1992)</p> <p>Para alcanzar éxito en los objetivos perseguidos por los PPE's, se debe garantizar que toda acción esté orientada hacia inversiones intensivas en mano de obra, tal como lo especifica la Organización Internacional del Trabajo (2004), la efectividad de los Programas de</p>
<p>Inversiones Intensivas en Empleo radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (labour-based methods), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria. Particularmente en el caso de las inversiones de menor escala en el campo de la infraestructura más básica y social, como la pequeña construcción de diques, pozos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, plazas de mercado, etc., la pavimentación y el mantenimiento de caminos, la conservación del suelo y la reforestación, los sistemas de irrigación, o las actividades asociadas al cuidado. Es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada.</p> <p>Según Farné (2016), para estos proyectos de pequeña infraestructura básica se han encontrado significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo —el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor—, derivables de la utilización de métodos productivos basados en mano de obra en vez que en equipamiento, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables.</p> <p>Parte de las comentadas ventajas comentadas por la OIT, se derivan de la posibilidad de ejecutar los pequeños proyectos de inversión a través de organizaciones comunitarias, respecto a una ejecución por grandes contratistas privados. La aplicación de tecnologías basadas en el factor trabajo requiere de contratistas especializados y de proponentes de proyectos y de personal de supervisión capacitados específicamente para la formulación, gestión y supervisión de estas inversiones.</p> <p>Efectivamente, los PPE's pueden incluir inversiones en infraestructura, en servicios esenciales —tales como agua, saneamiento, salud y educación— y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Adicionalmente, deben "ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos" (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Muchos PPE's han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PPE's reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar.</p> <p>La financiación de un Programa Público de Empleo que se articule a un programa de renta básica de emergencia desde la perspectiva de propiciar la transición de una ciudadanía que abandona su rol de receptora de transferencias a ser fuerza laboral productiva y generadora de riqueza para la superación del déficit en infraestructura regional, requiere un potente estímulo fiscal que debe involucrar al banco central para que funcione en armonía con el tesoro en aras de conciliar el propósito fundamental de superar la recesión, es pertinente</p>	<p>que el Estado funcione como un todo en servicio de la ciudadanía, es decir, que políticas monetaria y fiscal apunten al mismo objetivo.</p> <p>Para la aplicación de un programa similar que funcione como buffer de empleo público, los economistas Álvaro Moreno, Andrés Mora e Iván Velásquez proponen un esquema de articulación entre tres entidades (Ministerio de Hacienda Pública, Ministerio de Protección social<sup>31</sup> y Dirección Nacional de Planeación) en la vía que se muestra en la figura 4.</p> <p>El esquema institucional para el desarrollo del programa propuesto busca garantizar la armonización entre entidades del gobierno para priorizar lo que sería un avance histórico en la profundización de los valores democráticos, pues, la democratización del presupuesto público que supone la participación ciudadana en las decisiones de inversión pública, fortalece el poder del constituyente primario y su confianza en las instituciones.</p>

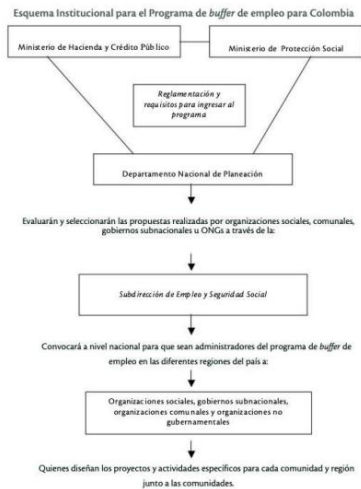


Figura 4. Esquema institucional para el programa de Buffer de empleo para Colombia. Elaboración de Moreno et al. (2011). Se ha dicho que el carácter contracíclico de un Programa Público de Empleo responde como estabilizador automático a los desbalances macroeconómicos de manera que, cuando el sector privado presenta un exceso de ahorro sobre la inversión, el déficit fiscal permita compensar las deficiencias de demanda efectiva, los mecanismos por los cuales se ha emitido dinero para darle liquidez al sistema de créditos sin provocar una transmisión efectiva se denominan de Flexibilización Cuantitativa, han sido usados anteriormente en países como Japón provocando lo que Koo (2013) ha llamado una *espiral deflacionario*. En su trabajo se distingue una situación en la que, una vez estalla la crisis, preventivamente las empresas y los hogares deciden priorizar sus pagos a las entidades de crédito incrementando su nivel de ahorro, estas a su vez deciden cerrar el grifo de los créditos. Lo que demuestra la figura 5 es que los agentes privados han preferido desanclarse, minimizar

su nivel de deuda, de este modo se aumenta el stock de ahorro y se cierra el flujo de créditos, situación que justifica el déficit fiscal como instrumento para balancear la economía.

Levy et al., (2008) Explican en términos prácticos que a la acumulación de riqueza se llama ahorro y la creación de riqueza se llama inversión, entonces por sentido común, la nueva riqueza que acumula la economía es igual a la nueva riqueza que crea la economía; es decir, el ahorro es igual a la inversión. Las ganancias empresariales entonces, son generadas por la creación de nueva riqueza por parte de la economía, pero se reducen a medida que los sectores de la economía además de las empresas acumulan acciones de esa nueva riqueza. Ahorrar, desahorrar, pedir prestado y pagar deudas son actividades que afectan la cantidad de ingresos del sector de los hogares que fluirán como gastos, por lo tanto que tendrán un efecto reactivador. El nombre que se le da al efecto neto de todos estos flujos es el de "ahorro personal". De este modo si alguien está ahorrando en la economía, alguien también debería estar ahorrando. Igualdad que se distorsiona en la figura 5.



Figura 5. Ahorro vs Cartera de crédito de los establecimientos Financieros. Elaboración propia con datos de la Superfinanciera

Desde la perspectiva de las utilidades, un mayor ahorro privado y los consiguientes esfuerzos para reducir los inventarios probablemente desalentarían la inversión fija. Las empresas necesitarían menos plantas y equipos ante las débiles condiciones económicas, y tendrían menos flujo de efectivo para financiarlas. Este debilitamiento de la inversión, al igual que la

reducción de las importaciones, tardaría varios meses en producirse. Sólo un aumento del déficit del sector público podría dar un impulso a las utilidades. Y paralelamente, un impulso a la inversión.

El Estado cuenta con instrumentos de política para accionar el impulso fiscal que determine una reactivación por el lado de la demanda como se ha descrito hasta acá, accionar la herramienta del consumo público para que fluya en la economía real la liquidez atesorada es imperante en un momento recesivo, en la práctica, hacen falta ingresos para que los agentes compren y las empresas tengan incentivos para producir, emplear e invertir. Si la liquidez otorgada por el banco central a través de operaciones de flexibilización cuantitativa no se transmite a la economía real, el Estado entonces, está en la obligación de hacer uso de la política para actuar de manera articulada, generando una armonización efectiva de lo monetario y lo fiscal para conjurar la crisis.

**4. Marco Constitucional, Legal y jurisprudencial**

El artículo número 53 de la Constitución Política de Colombia indica que "el congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales". Así mismo, el artículo número 122 señala que "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente".

En la ley 789 del 2002: "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo" a partir de su artículo 2 creó el "subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa" como "mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, creáse el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional".

En el artículo 74 de la Ley 1712 de 2014 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" se establece la Política nacional de trabajo decente, según la cual: "El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo". Así mismo, el artículo 77 implementa la Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante, bajo el cual: "El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo".

Decreto 1072 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en su artículo 1.1.1.1. le confiere al Ministerio del Trabajo como cabeza del Sector del Trabajo "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente [...] fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones". Así mismo, en su artículo 1.2.1.3. se señala como entidad adscrita a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la cual "tiene por objeto la administración del servicio público de empleo y la red de prestadores del servicio público de empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos, para la gestión y colocación del empleo".

El decreto legislativo 444 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" tiene por objeto "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento".

El artículo 4 determina los usos que se pueden dar a dichos recursos, así:

<p>ARTÍCULO 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en particular para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.</li> <li>2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.</li> <li>3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.</li> <li>4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.</li> <li>5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional</li> <li>6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</li> </ol> <p>PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p>Una de las discusiones que abordó la Corte Constitucional cuando asumió el control de constitucionalidad inmediato de este Decreto Ley que creó el FOME fue la planteada por algunos intervinientes, quienes indicaron que dicha norma excluía de las transferencias a los entes territoriales cuando ellos eran quienes con mayor énfasis soportaban los efectos de la pandemia.</p>	<p>Ante ello, la Corte decidió plantear como problema jurídico a decidir si: ¿Los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo 444 vulneraban el principio constitucional de autonomía territorial, por cuanto no disponía que las entidades territoriales debían ser beneficiarias de las transferencias de los recursos del FOME?</p> <p>La Corte en sentencia C-194 de 2020, encontró que Los artículos 4 (núm. 1) y 16 del Decreto Legislativo no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial, bajo los siguientes argumentos:</p> <p>"233. La Corte considera que los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial. El artículo 4 (num. 1) prevé que, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, los recursos del FOME podrán usarse para "atender las necesidades presupuestales adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación". Por su parte, el artículo 16 dispone que "los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación". La Corte considera que ninguna de estas dos disposiciones vulnera la autonomía territorial, habida cuenta de que de este principio constitucional no se sigue que las entidades territoriales deban ser destinatarias de los recursos de este fondo-cuenta.</p> <p>234. El artículo 287 de la Constitución Política prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía "para la gestión de sus intereses" y "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Según la Corte, esta autonomía tiene tres dimensiones, a saber: "una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". En todo caso, la Corte ha reiterado, de manera uniforme, que "es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional".</p> <p>235. Pues bien, la creación y la destinación de los recursos de los fondos-cuenta no forma parte de "los intereses" respecto de los cuales las entidades territoriales prima</p>
<p>facie ejercen su autonomía, a la luz de lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política. Esto es así, habida cuenta de que, por expresa definición del Legislador orgánico, tales fondos son del "orden nacional" (art. 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) y, por contera, <u>su creación y finalidades se proyectan a nivel nacional</u>, que no en ámbitos estrictamente locales o regionales. <u>Por esta razón, el Legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta</u>. En efecto, a la luz del referido artículo 30 del EOP, la Corte ha reiterado que el Legislador –incluso el extraordinario– <u>cuenta con "amplio margen de configuración"</u>, para definir la estructura y destinación de los recursos de estos fondos. En este sentido, la Corte ha concluido que "si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador".</p> <p>236. Como se ha señalado en esta providencia, el FOME es un fondo cuenta que, a la luz del artículo 30 del EOP, es del "<b>orden nacional</b>" y, por tanto, <u>la destinación de sus recursos no forma parte de "los intereses" respecto de los cuales las entidades territoriales ejerzan autonomía</u>. Es más, como se señaló en la sección correspondiente, las entidades territoriales no ejercen autonomía territorial ni siquiera respecto de la administración ni sobre las fuentes que integran el FOME. Por las anteriores razones, la Corte considera que, lejos de lo señalado por algunos intervinientes, la no inclusión de las entidades territoriales en los artículos 4 (num. 1) y del Decreto Legislativo sub examine no desconoce el principio de autonomía territorial." Subrayado por fuera del texto original.</p> <p>Por esta razón una de las motivaciones del gobierno nacional para la creación tanto del FOME como del PAEF, sobre el que se hablará más adelante fue "Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico y social, así como en su Producto Interno Bruto" es decir el argumento fue de carácter nacional.</p> <p>La sentencia que aquí se menciona, no prohibió que los entes territoriales pudieran recibir transferencias del FOME; lo que hizo fue señalar que el <u>legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta</u>.</p> <p>En esta medida, la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo, obedece en el marco de la pandemia a una finalidad nacional como es enfrentar los exorbitantes niveles de desempleo derivados de la pandemia, que indiscutiblemente se proyectan más allá de lo local.</p>	<p>En este sentido, el centro de la discusión es la recuperación del empleo nacional, donde la participación de la población, junto con las alcaldías de los Municipios hacia los que va dirigida la medida, será determinante para decidir cuáles de los proyectos serán beneficiarios de la línea de inversiones intensivas al empleo, esto será a título de colaboración armónica, de la mano de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cumpliendo así con lo estipulado en el artículo 287 de la Constitución Política que establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.</p> <p>La Sentencia C-983/05, se pronunció sobre estos principios así:</p> <p><b>"El principio de subsidiariedad</b> significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Bien sabido es que, así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia. La Constitución recalca la necesidad de que los servicios públicos básicos – en especial el servicio público de educación – sean atendidos por los municipios y es precisamente en este sentido que se expide, primero, la Ley 60 de 1993 y, luego, la Ley 715 de 2001. Esto concuerda con el principio de subsidiariedad.</p> <p><b>El principio de coordinación</b> se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de</p>

<p>argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación.</p> <p><b>El principio de concurrencia</b> desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas.”</p> <p>Durante el PAEF la colaboración armónica se dio a través de instituciones como UGPP y las entidades financieras, en este caso, la colaboración se llevará a cabo a través de los entes territoriales con la necesidad de que se desarrollen proyectos de impacto local que en conjunto se reflejen en la disminución del desempleo y la reactivación económica nacional.</p> <p>Entendiendo que el propósito del proyecto es que al final de la mano del empleo impulsado por el sector público se generen proyectos, obras o actividades públicas y se satisfagan Necesidades Básicas Insatisfechas.</p> <p>Desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020" crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que "otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19". En su artículo 3 establece que "la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente". El decreto fue modificado por</p>	<p>los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 "por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PA", se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.</p> <p>El Decreto 2521 del 2013 que define las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, su estructura organizacional y las funciones de sus dependencias, en su artículo 3, numerales 8 al 10 le asigna a esta UNIDAD las funciones de <i>realizar acciones de articulación y coordinación entre entidades públicas, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr una mejor prestación del servicio público de empleo; Apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable y Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr la mejor organización del servicio público de empleo.</i></p> <p>Finalmente, desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020" crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que "otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19". En su artículo 3 establece que "la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente". El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 "por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP", se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.</p> <p><b>5. Audiencia pública "más empleo menos iva"</b></p> <p>Finalmente, el 30 de junio del 2021 se realizó de manera virtual la audiencia pública "Más Empleo Menos IVA" aprobada por la Sesión Plenaria mediante proposición # 96 del 13 de abril de 2021, con la participación de Centrales Obreras, académicos y representantes de la</p>
<p>Sociedad Civil en la que se recogieron impresiones, comentarios y sugerencias respecto al Proyecto de Ley 428-21 por medio del cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía, presentado en la legislatura anterior, que se recogen en esta iniciativa y se citan en el siguiente orden:</p> <p><b>Jaime Rendón – Director Ejecutivo Corporación SUR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considera que el PL es una buena alternativa para el país. Entiende el proyecto como una extensión del PAEF.</li> <li>• El país cuenta con un problema de precariedad por informalidad laboral y empresarial y ahí entran muchas de las empresas que este PL busca abordar, ya que el DANE mide la informalidad a partir de las empresas de menos de 5 trabajadores y es allí es donde se genera muy buena parte del empleo en el país.</li> <li>• Resalta que el PL incluye el tema de obras sociales, infraestructura y el trabajo rural. Reitera que se debe apoyar al empleo rural. Proyectos de este tipo deben estar encaminados a proteger las asociaciones y grupos de poblaciones rurales que puedan hacer obras de conservación, de cuidado y de mantenimiento de vías.</li> </ul> <p><b>Ricardo Bonilla – Director académico de la misión alternativa de empleo e ingresos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta coyuntura se requiere de un choque de demanda, para lo cual es necesaria la renta básica. Así mismo, dado que actualmente las unidades productivas evidencian una vastísima capacidad ociosa, se requiere un choque de oferta a partir de la creación de nuevas oportunidades de trabajo. Por lo anterior, este proyecto y la renta básica son complementarios.</li> <li>• Al inicio de la audiencia las entidades del Gobierno presentaron instrumentos para generar empleo, pero no resultados.</li> <li>• Este es el momento de volver a los trabajos primarios, los trabajos de barrios y de vereda, en donde se deben unificar espacios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.</li> <li>• Con respecto a la financiación no es cierto que se requiera de una reforma tributaria. En el corto plazo contamos con recursos del FOME que no se han utilizado y la alternativa de redireccionar recursos del presupuesto.</li> </ul> <p><b>Luis Miguel Morantes Alfonso - Presidente del CTC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excelente proyecto de ley. Muy valioso. Están de acuerdo.</li> </ul> <p><b>Martha Susana Jaimes Builes – Profesora New York University</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resalta la importancia de incluir en el debate público un proyecto desde la economía heterodoxa.</li> <li>• El PL está muy bien planteado desde su objetivo específico de crear una cobertura desde la parte de la oferta, y es esencial que se acompañe con el proyecto de renta básica.</li> <li>• Un proyecto en donde el Estado se ubique como empleador de último recurso les permite a los trabajadores tener un incremento del salario de reserva y les da un mayor poder de negociación. El Estado, al ponerse en el papel de emplear y definir los tipos de empleos que va a priorizar en su programa, crea una competencia como empleador con el sector privado.</li> <li>• Las líneas que se están proponiendo en este PL son un inicio para un proyecto más amplio de Programa Público de Empleo.</li> <li>• En la ampliación del proyecto es ideal incorporar un seguro de desempleo provisto a través de un programa universal de seguridad social que cubra muchos otros riesgos derivados del ciclo económico.</li> <li>• Con respecto a los mecanismos de implementación, el PL establece una relación directa entre el sector financiero y la empresa, siendo así la empresa el actor principal y no el trabajador; allí se pierde el posible efecto de mejora en el poder de negociación de los trabajadores. Se recomienda una transmisión directa de recursos del sector financiero al trabajador, tomando como base la información de las nóminas con la que cuentan los bancos.</li> <li>• La línea de inversiones intensivas en empleo debería proponer al menos una línea de economía del cuidado definida desde los municipios y enfocada al empleo de mujeres en sectores donde la caída del empleo haya sido pronunciada. *Según información del DANE en el primer trimestre del 2020 se perdieron cerca de 1 millón de empleos en el sector del cuidado remunerado.</li> </ul> <p><b>Guillermo Cardona – Presidente de la Confederación Nacional de Acción Comunal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cerca del 70% de los pequeños y medianos productores en Colombia no están bancarizados. No se debe atar este proyecto al sector bancario especulativo, se debe atar al sector bancario estatal, y mucho más si el PL pretende llegar a los municipios más pequeños con un índice NBI más alto. Ahí no hay banca especulativa pero sí está el Banco Agrario. Se debe atar toda la distribución de los recursos a la banca estatal, además porque la banca especulativa impone condiciones y una tasa de intermediación que han sido obstáculos en los apoyos que ya ha entregado el gobierno.</li> <li>• Darle una prioridad de acceso a los emprendimientos jóvenes y que el proyecto no esté dirigido solamente a empresas ya existentes. Incluir una línea con este propósito.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el proyecto está dirigido a municipios pequeños se debería incluir un requisito sine qua non: Utilizar materia prima y mano de obra local, y así reactivar los mercados locales.</li> <li>• Sobre el origen de los recursos, estos pueden proceder de la emisión, la cual en este momento no sería inflacionaria pues va a descongestionar la asfisia en la que se encuentra la economía productiva del campo.</li> <li>• La renta básica funciona en tanto se vincule a un proyecto de reactivación de la economía productiva y empresarial.</li> <li>• Incluir a los "viejos" empresarios, pues estos no tienen acceso a recursos de crédito en la banca privada (no les prestan por la edad). Línea de acceso para los jóvenes, pero también para los adultos.</li> </ul> <p><b>Osiris Meriño - Vicepresidente jurídica ACOPI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa es muy importante, pero les preocupa que representa un gasto que no estaba previsto, más aún teniendo en cuenta la reforma tributaria que se avecina, por lo que se requiere conocer el concepto del Ministerio de Hacienda sobre los recursos con los que contaría este proyecto.</li> <li>• En el 2012 el gobierno creó un programa parecido llamado "Empleo de emergencia" liderado por el DPS. Se abrió una convocatoria pública que ganó ACOPI y se emplearon aproximadamente 10.000 personas. Los trabajos estaban enfocados a realizar obras de adecuación, remodelación de parques, vías públicas, etc. Teniendo en cuenta esa experiencia, consideran de suma importancia esta iniciativa.</li> </ul> <p><b>Iván Velázquez – Profesor Bemidji State University:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto está bien definido. Tiene muchos aspectos de la propuesta de empleador de último recurso.</li> </ul> <p>Puntos para analizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A diferencia de la teoría, en cuestiones de políticas no hay claridad sobre a qué se refieren los conceptos de corto y largo plazo.</li> <li>• La relación con el sector financiero: como este PL va destinado a municipios, ¿qué pasa con aquellos que no tienen acceso a las entidades financieras?</li> <li>• Así mismo, el articulado solicita que los trabajadores que hagan parte del proyecto estén en el sistema PILA. Todo el proceso PILA se lleva a cabo en línea, y para dichos municipios el acceso a internet no es fácil.</li> <li>• Lo anteriores no son problemas del proyecto sino problemas que se pueden resolver con la implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un proyecto importante puesto que ataca el problema del desempleo y los beneficios sociales que genera este tipo del programa son muy altos, y mucho mayores a los costos financieros que puedan representar.</li> <li>• En cuanto a la financiación, los países soberanos pueden pagar cualquier cosa que puedan hacer, por ende, la financiación del proyecto no es un problema económico sino político.</li> </ul> <p><b>Mauricio Cabrera – Consultor y columnista de la revista Portafolio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay que considerar también a los inactivos que se retiraron del mercado laboral porque se cansaron de buscar trabajo. La tasa de desempleo real en Colombia es del 21,8% y de los jóvenes de 29,8%. Si el objetivo del proyecto es bajar el desempleo al 7% se requiere crear 3.180.000 nuevos empleos y solo para jóvenes 1.053.000 de empleos.</li> <li>• La propuesta del PL es interesante y va en la dirección correcta, pero es insuficiente para generar los 3 millones de empleos. Se requiere de un esfuerzo conjunto de muchos otros factores mediante un programa más ambicioso y efectivo. El PL no trabaja a profundidad el tema de la administración de los recursos.</li> <li>• Los subsidios a la nómina no sirven pues los empresarios igual deben asumir costos y ninguna empresa contrata a un trabajador si no puede vender más (solo contratan si pueden aumentar las ventas) y menos en medio de una recesión.</li> <li>• Propone, como proyecto complementario, un programa temporal de empleo de emergencia que genere 1 millón de empleos, especialmente para jóvenes, en una alianza pública privada.</li> </ul> <p>En el programa los trabajadores no producirían bienes para el mercado porque no va a haber quienes los compren en medio de una recesión. Tienen que ser bienes públicos, como reforestación, manejo de cuentas, vías terciarias, infraestructura pública, cultura, economía del cuidado, etc. Producción de bienes públicos locales que requieran de la participación de las alcaldías, gobernaciones y de la comunidad para definir los proyectos a realizar. También capacitan a los jóvenes para que sean más empleables.</p> <p>Costo: \$14 billones por año. Fuentes: Reforma tributaria, créditos, TES, aumento del recaudo por reactivación, entidades territoriales y sector privado.</p> <p>Lo administraría el sector privado y gerencias regionales.</p> <p><b>Francisco Mejía Pardo – Líder y analista para el empleo y la productividad – Grupo Multisectorial del Valle</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Felicita la iniciativa pues va a ayudar a la financiación de la nómina de las microempresas que han sido excluidas por el PAEF y considera muy importante la complementariedad de las inversiones a líneas intensivas en empleo.</li> <li>• Recomienda que no solo se incluyan a las personas jurídicas sino también a las personas naturales.</li> <li>• Repensar el proyecto que está alineado no solamente al tema de las microempresas sino también a los jóvenes.</li> </ul> <p><b>Lina Paula Lara Negrete – Delegada de Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales – CCONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir en el Art. 2 como beneficiarias del PPE en la línea de financiación de la nómina a las ESAL, o en su defecto abrirlo a personas jurídicas, para no excluir a las ESAL.</li> <li>• Muy pocas ESAL fueron incluidas en los apoyos del gobierno durante la pandemia, así que varias recibieron donaciones, por lo cual los ingresos no operacionales se incrementaron. Es por esto que realizar comparaciones con años gravables anteriores, como lo establece la fórmula para acceder a los programas de apoyo a la nómina, es desconocer la realidad de las ESAL y provocaría continuidad a la exclusión de estas. Por esto se solicita establecer una fórmula diferente para las ESAL, que considere únicamente los ingresos operacionales.</li> <li>• Se pregunta por qué se restringe el beneficio del PPE en la línea de financiación de la nómina solo a entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial (párrafo 1 del Art. 2 del PL). Se ve vulnerado el principio de igualdad y equidad tributaria si se excluye del beneficio a las entidades que no están sometidas a dicho régimen, como entidades no contribuyentes y no declarantes y las no contribuyentes y declarantes. Se solicita que se incluya a todas.</li> </ul> <p><b>Ligia Inés Alzate – Ejecutiva Nacional y Directora del Departamento Jurídico de la CUT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El PL podría tener un enfoque estratégico de recuperación económica por ciudades donde ha habido mayor afectación en el empleo.</li> <li>• Fortalecer el articulado del proyecto con un énfasis hacia el empleo femenino juvenil. Por ejemplo, tener en consideración las mayores pérdidas del empleo por sectores económicos a fin de abordar líneas estratégicas con un enfoque hacia las mujeres como principales afectadas del sector cultural y hotelería y turismo.</li> <li>• Si bien el objetivo del PL es la formalización, puede pensarse en vía de no solo recuperar el empleo en sectores ya formalizados, sino también hacer transición a la formalidad de nuevos empleos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas encaminadas a fortalecer la afiliación de los trabajadores al Sistema de Seguridad Social y no permitir que se lleve a detrimento la afiliación de estos.</li> </ul> <p><b>Carlos Suescun - SINDESENA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un modelo económico alternativo debe, entre otros, recuperar una soberanía en el manejo macroeconómico, privilegiando la generación de empleo y disminución de la desigualdad.</li> <li>• Es necesario reconocer a las actividades informales "como economías populares productivas, necesarias para la reproducción social y con potencial de cambio social".</li> <li>• Formas para impulsar a las economías populares: Cooperativismo, formas de economía social y solidaria, recuperación de empresas fallidas o abandonadas (públicas y privadas) y alianzas o consorcios público-populares. Se invita fortalecer el PL incluyendo algunas de estas categorías.</li> </ul> <p><b>Jaime Cortés Suárez – Secretario de Seguridad Social CGT:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión positiva del proyecto de ley.</li> <li>• Incluir a los municipios PDET.</li> <li>• Buscar alternativas ciudadanas para este proyecto, como un referendo.</li> </ul> <p><b>Brandonn Grijalba – Comité Estudiantes Egresados del SENA - COES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué sectores se podrían priorizar que no son tan mercantiles (como el arte).</li> <li>• Visión positiva al PL y manifiesta su respaldo al senador. María Anid Guzmán Orozco</li> <li>• Resalta la importancia de la inclusión en el PL del sector de la economía del cuidado. Que se profesionalice el empleo doméstico.</li> </ul> <p><b>6. Conceptos</b></p> <p>El ministerio de Hacienda y Crédito Público, se abstuvo de emitir concepto favorable al proyecto de ley y solicita estudiar la posibilidad de archivo del proyecto bajo las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En principio, plantea tres situaciones de inflexibilidad presupuestal que podría ocasionar el proyecto de ley: i) la duración general del programa está sujeta al logro de determinadas tasas de desempleo, mientras que la duración individual corresponde al máximo 12 solicitudes de beneficio; ii) subsidio del orden de 90% de un smlmv por cada empleado de la persona jurídica beneficiada, y iii) línea de</li> </ul>



financiación de inversiones intensivas en empleo cuyo costo sería definido por el MHCP, sujeto al cumplimiento de las mismas tasas de desempleo que establece el artículo 6 del PL.

- De otra parte, se advierte que el programa financiaría el 90% de un smlmv del número de empleados que satisfaga la condición establecida en el parágrafo del artículo 5. En efecto, se advierte que el programa no se limita a considerar 2'600.000 personas que actualmente se encuentran en desempleo. En consecuencia llama la atención que en el proyecto se expresen cálculos que incluyen financiación de prestaciones sociales. Por lo anterior, se sugiere que sea revisada la redacción del artículo 5, de tal forma que se limiten en sentido unívoco las condiciones de financiación.
- Este ministerio insiste en que la iniciativa generaría impacto fiscal permanente, teniendo en cuenta que las propuestas planteadas dentro del proyecto de ley generarían costos fiscales recurrentes que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores.
- El costo estimado de la iniciativa representaría un 48% del Presupuesto General de la Nación 2021, esto es \$41 billones más que el presupuesto total asignado en conjunto a los sectores Salud, Educación y Trabajo.

**7. Pliego de modificaciones**

A continuación se relacionan los textos que contemplan alguna modificación:

TEXTO RADICADO	TEXTO PONENCIA 1ER DEBATE	COMENTARIOS
"Por el cual se crea un programa público de empleo (ppe) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía"	"Por la el cual se crea un programa público de empleo (ppe) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía"	Se modifica el artículo "el" por el artículo "la".
<b>ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo PPE.</b> Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y	<b>ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo PPE.</b> Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y	Se corrige la numeración de los párrafos desde el parágrafo 3.

en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:	en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:	
1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.	1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.	
2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.	2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.	
3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020. 4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace	3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020. 4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace	

mención el artículo 3 de esta ley.	mención el artículo 3 de esta ley.	
<b>Parágrafo 1.</b> Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.	<b>Parágrafo 1.</b> Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.	
<b>Parágrafo 2.</b> Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.	<b>Parágrafo 2.</b> Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.	
<b>Parágrafo 4.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.	<b>Parágrafo 3 4.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.	
<b>Parágrafo 5.</b> La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que	<b>Parágrafo 4 5.</b> La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que	

adelante durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.	adelante durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.	
<b>Parágrafo 6.</b> Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).	<b>Parágrafo 5 6.</b> Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).	

**8. Conflicto de interés**

De conformidad con los artículos 1 y 3 de la ley 2003 de 2019 que modificaron los artículos 286 y 291 de la ley 5 de 1992, 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.

<p><b>9. Proposición</b></p> <p>En virtud de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y solicitar a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley No. 45 de 2021 Senado, "Por el cual se crea un Programa Público de Empleo" (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía" con el texto propuesto a continuación.</p> <p><i>(Continúa en la siguiente página)</i></p> <p><b>10. Texto propuesto para primer debate</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. 45 de 2021</b>  <b>"Por la cual se crea un programa público de empleo (ppe) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El congreso de la república de colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Decreta</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará a los beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo PPE.</b> Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.</li> <li>3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020.</li> <li>4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal – PAEF</li> <li>5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace mención el artículo 3 de esta ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).</p>
<p><b>ARTÍCULO 3.</b> Línea de Inversiones Intensivas en Empleo. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo definirá los instrumentos de promoción, diseño y operación del Programa Público de Empleo (PPE) en su línea de inversiones intensivas en empleo para que las Entidades sin ánimo de Lucro definidas en el numeral 5 del artículo 2, ejecuten proyectos de inversión, de acuerdo con lo decidido por las comunidades en los procesos participativos, bajo los siguientes lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocar a concurso para que personas jurídicas sin ánimo de lucro presenten propuestas para el financiamiento de proyectos, obras o actividades que sean intensivas en el uso de mano de obra y traigan beneficios a la comunidad local en los Municipios en los que en la medición realizada por el DANE del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Censo nacional de población y vivienda 2018 (actualizado al 10 de febrero de 2021) registren una proporción de porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superior al 25%.</li> <li>2. Establecer un mecanismo de preselección de las propuestas recibidas que pondere en su orden: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El impacto en la creación de empleo, la prioridad para contratar mujeres, jóvenes, población campesina y minorías étnicas.</li> <li>b) Aquellas propuestas cuyo objetivo se relacione con el cuidado, la adaptación del territorio y la mitigación de los impactos del cambio climático, actividades artísticas y culturales</li> </ol> </li> <li>3. La selección de las personas jurídicas sin ánimo de lucro beneficiadas por la línea de inversiones intensivas en empleo del PPE se definirán mediante procesos participativos de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto de la presente ley.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el costo de la línea de inversiones intensivas, teniendo en cuenta la cantidad de puestos de trabajo a crear, necesarias para reducir la tasa de desempleo en tres fases, la creación de un millón de empleos directos de emergencia en la primera fase, la meta de una tasa de desempleo del 6,8% en la segunda fase y la meta de una tasa de desempleo menor o igual al 4% en una tercera fase. La disponibilidad presupuestal deberá definirse dentro de los 30 días siguientes a la promulgación presente ley, prorrogables por 15 días más y, deberá remitir esta información a la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UAESPE dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la información a la que hace alusión el parágrafo 1 del artículo 3 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá crear y socializar con las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, la metodología para escoger proyectos, obras o actividades de inversión de baja escala, infraestructura básica y social, con uso prioritario de mano de obra, especialmente la no calificada en las 3 fases dispuestas. En todo caso se tendrá que surtir un proceso de presupuestos que garanticen la participación de la ciudadanía.</p> <p>La UAESPE también definirá asignación presupuestal a cada uno de estos Municipios de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la presente Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Participación.</b> El Departamento Nacional de Planeación por solicitud de las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, brindará acompañamiento técnico para el desarrollo de participativos donde las comunidades definirán cuáles serán las obras a ejecutar mediante el Programa Público de Empleo preseleccionadas por la UAESPE.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Cuantía de la línea del aporte estatal del Programa Público de Empleo - PPE.</b> La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa Público de Empleo-PPE corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el 90% de un SMLMV en la línea del financiamiento de nómina a microempresas y del 100% en el caso de los proyectos financiados por la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para efectos de esta ley, se entenderá que el número de empleados corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero del 2021 a cargo de dicho beneficiario, o (ii) el número de trabajadores que el beneficiario manifieste proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del PPE por el mes correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).</p>

**ARTÍCULO 6. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del PPE.** Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos del artículo 2 de la presente ley deberán presentar, ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal de la empresa, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del PPE.
2. Certificado de existencia y representación legal, en el cual conste el nombre y documento del representante legal que suscribe la comunicación del numeral primero de este artículo.
3. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor fiscal, o por contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique:
  - 3.1. El número de empleos formales que se mantendrán en el mes correspondiente a través del aporte estatal objeto de este programa.
  - 3.2. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 2 de esta ley.
  - 3.3. Que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un aporte estatal mensual. El aporte estatal podrá ser solicitado hasta por 12 veces. De ser así, el beneficiario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito en el presente artículo.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentren completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al PPE, en cualquiera de sus dos líneas, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos.

La UGPP deberá llevar un registro consolidado de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa, y verificará que el beneficiario no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.

**Parágrafo 1.** El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata esta ley. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PPE.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos de la presente ley. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia supervisará que las entidades financieras cumplan con lo establecido en la presente ley y los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrá utilizar las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**Parágrafo 3.** Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al PPE, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma improcedente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes.

**Parágrafo 4.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP podrá determinar un formulario estandarizado

que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación.

**Artículo 6. Temporalidad del Programa Público de Empleo - PPE.** El Programa Público de Empleo - PPE tiene un carácter de permanencia cuya apropiación presupuestal variará en razón de mantener una tasa de desempleo menor o igual al 4% y un nivel aceptable de inflación, los beneficiarios sólo podrán solicitar, por una vez mensualmente, el aporte estatal del que trata este programa hasta por un máximo de 12 veces al año.

De manera excepcional, los beneficiarios del programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, podrán solicitar el aporte estatal, por un máximo de doce veces. En cualquier caso, la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PPE, no podrá superar el valor total de las obligaciones laborales a cargo de dicho beneficiario.

**Parágrafo 1.** Una vez alcanzada una tasa de desempleo menor o igual al 4% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá evaluar los resultados del Programa Público de Empleo y socializar los efectos del programa respecto a la tasa de desempleo y el nivel generalizado de los precios, con el fin de ajustar presupuestalmente el programa en cada vigencia fiscal y mantener reguladas estas variables.

**ARTÍCULO 7. Pago mensual del aporte estatal del Programa- PPE.** El aporte estatal del Programa Público de Empleo - PPE- será pagado dentro de la temporalidad del Programa, de manera mensual a aquellos a quienes se les haya otorgado el beneficio, que cumplan con los requisitos y procedimientos de la presente ley.

**ARTICULO 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,



JOSE RITTER LÓPEZ PEÑA  
Senador Partido de la U

AYDÉ LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora Partido MIRA



FABIAN GERARDO CASTILLO  
Senador Partido Cambio Radical

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los quince (15) del mes de junio año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 45/2021 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO" (PPE) PARA HACER DE LA GARANTÍA DE TRABAJO UN MECANISMO ESTABILIZADOR DE LA ECONOMÍA".

**NOTA SECRETARIAL**

Ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, siendo las 14:15 A.M. del día lunes 13 junio de 2022, electrónicamente fue radicado el Informe de Ponencia para Primer Debate, al proyecto de Ley No. 45/2021 Senado, el cual viene refrendo por las Honorables Senadores; JOSE RITTER LÓPEZ PEÑA (**COORDINADOR PONENTE**) y FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ. La Honorable Senadora AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS, no refrendo con su firma el Informe de Ponencia radicada, para ser publicada en Gaceta del Congreso.

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

La Secretaria,



DIANA NOVOA MONTOYA  
SECRETARIA COMISIÓN VII SENADO

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2021 SENADO**

*por la cual se determinan los lineamientos para la elaboración de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p>Proyecto De Ley No. 191 de 2021 Senado "Por la cual se determinan los lineamientos para la elaboración de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</b></p> <p>Esta iniciativa fue radicada por primera vez el 20 de julio de 2018 en el Senado de la República, por la Senadora Emma Claudia Castellanos y la Representante Angela Sánchez Leal, y le fue asignado el número 45 de 2018 Senado, tal como consta en la Gaceta 554 de 2018. Empezó su trámite en la Comisión Séptima del Senado, donde la ponente Senadora Aydée Lizarazo rindió ponencia favorable al proyecto de ley, de acuerdo con lo que reza la Gaceta 401 de 2019.</p> <p>Durante el debate al proyecto de ley, varios senadores solicitaron que el Ministerio del Trabajo rindiera concepto frente al mismo, y de acuerdo con la Gaceta 290 de 2019, dicho concepto fue positivo, favorable y con algunas solicitudes de modificación al articulado, cambios que la ponente acogió pero que lamentablemente no alcanzaron a ser discutidos en el trámite de la legislatura, por lo que el proyecto de ley culminó en un archivo.</p> <p>Nuevamente el proyecto de Ley se radicó el 14 de agosto de 2019, asignándole el número 126 de 2019 Senado con el nombre: "Por la cual se determinan los lineamientos para la elaboración de una política pública que concilia las responsabilidades familiares con la vida laboral y se dictan otras disposiciones", como consta en la Gaceta 794 de 2019. Sin embargo, la ponencia no alcanzó a ser presentada de manera oportuna por lo que el proyecto de Ley no alcanzó su discusión y fue archivado de acuerdo con lo que establece el art. 190 de la Ley 5ta de 1992.</p> <p>Dada la importancia que tiene este proyecto de ley, máxime en el momento en que la pandemia expuso al país a la intensificación del uso del trabajo en casa y el teletrabajo, es que nuevamente se presenta para discusión y votación del Honorable Congreso de la República.</p> <p>El Proyecto de Ley fue radicado por parte de la honorable Senadora Ema Claudia Castellanos y la Honorable Representante a la Cámara por Bogotá Ángela Sánchez Leal, el 25 agosto de 2021 en la Secretaría General del Senado de la República y publicado en la gaceta 1204 de 2021.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>La presente Ley tiene como objeto establecer los lineamientos para la elaboración de una política pública que concilie la vida laboral y familiar, como un instrumento que permita a las organizaciones públicas y privadas una base sólida de bienestar individual y de políticas sociales que tienen su fundamento en la efectividad del pleno empleo.</p>	<p>En la actualidad hay varias empresas que trabajan con modelos flexibles para sus empleados, sin embargo, estas iniciativas no tienen un marco legal que las dirija y regule, es por esta razón que se hace necesario la elaboración de leyes que permitan orientar y fomentar estas prácticas laborales que se constituyen en un modelo de innovación.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Para iniciar se menciona la importancia de abordar este tema y de explicar en qué consiste esta conciliación. Para ello se cita un apartado del estudio publicado por el consejo de administración de la oficina internacional del trabajo así:</p> <p><i>"Innovación y flexibilidad de recursos humanos: el efecto moderador del dinamismo del entorno Universidad de Zaragoza"</i>  <i>La expresión «equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar» se utiliza en los debates de política que tratan el tema de la distribución del tiempo y el esfuerzo entre el trabajo y otros aspectos de la vida. La familia constituye una parte importante de la vida personal para la mayoría de las personas a lo largo de su ciclo vital. Además, el término «conciliación» refleja las tensiones inherentes a la relación entre las responsabilidades profesionales y las responsabilidades familiares. (OIT, 2011. p 1)</i></p> <p>El hecho de no prestar atención a los conflictos entre la vida laboral y la vida familiar repercute negativamente no sólo en las oportunidades de empleo, la calidad del empleo, y la salud y productividad de los trabajadores afectados, sino también en sus familias, niños y adultos por igual, en los países desarrollados y en desarrollo. La conciliación del trabajo y la vida familiar debe considerarse una parte integral de las estrategias de protección social y de los programas dirigidos a mejorar la seguridad social y económica y el bienestar de las familias, y en particular de las madres trabajadoras. Si se diseñan adecuadamente, las medidas para conciliar la vida laboral y la vida familiar también pueden contribuir a la igualdad de género, tanto en el mercado laboral como en la vida personal. (OIT, 2011 p 2)</p> <p>Las medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar son soluciones de política a nivel nacional, de la comunidad o del lugar de trabajo, que tienen por objeto facilitar el acceso al trabajo decente para los trabajadores y a tal fin tienen en cuenta y apoyan de manera expresa y sistemática sus responsabilidades familiares. Esas medidas resultan tanto más eficaces cuando se abordan de manera holística y cuando las cuestiones relativas a las responsabilidades familiares tienen en cuenta las necesidades de todos los trabajadores y de sus familiares a cargo a lo largo del ciclo de vida. (OIT, 2011. p 8)</p> <p>Las políticas de conciliación del trabajo y la vida familiar son elementos esenciales de las políticas de activación laboral y desempeñan una función fundamental en la promoción del empleo de la mujer y la reducción de la pobreza infantil. (OIT, 2011. p 11)</p>
<p><b>PANORAMA GENERAL</b></p> <p>Los cambios en la estructura social y económica, y un mundo cada vez más globalizado exigen que las empresas públicas y privadas implementen nuevas estrategias para ser más competitivas generando una amplia oferta de empleos, es por esta razón que trabajar con horarios rígidos y con tiempos determinados plantea una complejidad mayor dentro de las circunstancias sociales y culturales actuales. Por esta causa se hace necesario establecer alternativas que puedan facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, las cuales ya han sido avaladas y estudiadas por la Organización Internacional de Trabajo. Lo anterior debido a los profundos cambios sociodemográficos experimentados en las últimas décadas, provocados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La incorporación cada vez mayor de la mujer al mundo laboral.</li> <li>- El crecimiento de la población de la tercera edad y las necesidades de atención que genera la dependencia.</li> <li>- Las enfermedades del siglo XXI (estrés, ansiedad, depresión y otras como la adicción al trabajo).</li> <li>- El problema de la conciliación horaria (laboral, escolar, ocio, servicios).</li> <li>- El incremento en las distancias, entre empresa y hogar, que impide tener tiempo libre después del trabajo.</li> <li>- Los problemas con la educación de los hijos (poco tiempo con sus padres, etc.).</li> <li>- Las dificultades en la captación y retención de talento debido al bajón demográfico y a la pérdida de algunos perfiles profesionales.</li> </ul> <p>Surge entonces la necesidad de que las empresas desarrollen nuevas formas de trabajo, con el objetivo de alcanzar el necesario equilibrio entre las responsabilidades familiares personales y laborales del personal (Sánchez, Á. M., Jiménez, M. J. V., &amp; Pérez, M. P. 2011)</p> <p>Precisamente la flexibilidad laboral les permite a las empresas reaccionar frente a los cambios del entorno y contribuir incluso de forma proactiva al proceso de innovación. En particular, la flexibilidad de los recursos humanos es un elemento importante de la adaptabilidad en las organizaciones, y se centra en la adaptación de las características de los empleados –tales como habilidades o comportamientos– a los cambios del entorno. (Sánchez, Á. M., Jiménez, M. J. V., &amp; Pérez, M. P. 2011 p 41.)</p> <p>Adicionalmente el estudio Avance Igualdad De Oportunidad De Género En El Marco Del Trabajo Decente 2011 de la Organización de Estados Americanos afirma que las propuestas para lograr la conciliación entre la vida familiar y laboral están orientadas a: <i>Impulsar y regular políticas que permitan tanto a hombres como mujeres, arreglos flexibles en sus unidades de trabajo, asegurando que no deriven en factores de precarización del empleo ni de discriminación</i> (OEA, 2011 p. 59).</p> <p>La complejidad que plantea la movilidad en las ciudades de mayor concentración de personas en edad productiva y las facilidades que otorga las diferentes herramientas tecnológicas nos deben llevar a fortalecer las estrategias a nivel laboral, que permitan a todo individuo desarrollar una actividad que genere ingresos y ser productivo, es por esta razón que las oportunidades y la flexibilidad en los empleos se constituye en una</p>	<p>necesidad apremiante.</p> <p>De acuerdo con los boletines técnicos del DANE, en 2019 la tasa de desempleo de los hombres a enero de 2020 se ubicaba en 8,1%, y para las mujeres en 13,9%, una brecha contra la mujer de alrededor del 5,8. Con la pandemia la brecha vino en crecimiento y en 2021 a pesar de que la mayoría de las economías a nivel internacional empieza a consolidar el ejercicio de la reactivación, para Colombia el proceso ha sido lento debido a la crisis social, la parálisis económica y la pérdida de buena parte del tejido empresarial; por lo que para abril de 2021 la brecha continuó creciendo hasta llegar al 8,3%, afectando particularmente y en mayor medida a las mujeres rurales del país. Según cifras del DANE para 2021 la tasa de desempleo en Colombia se ubicó en un total general de 13.7%. En el total nacional, la tasa de desempleo por sexo fue del 10.6% para hombres, y la tasa de desempleo para las mujeres fue 18,1%, con una brecha de 7,5 puntos porcentuales.</p> <p>Frente a la tasa de desempleo en Colombia para el 2022 el DANE en sus estadísticas reveló que para el mes de abril de 2022 fue de 11,2%, el número de desocupados en Colombia para abril 2022 fue de 2,8 millones y fuera de la fuerza laboral 14,2 millones. En el total porcentual del desempleo por sexo, mientras el de los hombres fue de 8,9%, para las mujeres se ubicó en un 14,2%, es decir, la brecha es de 5,3 puntos porcentuales.</p> <p>Situación que demuestra la necesidad de establecer medidas viables por parte del Gobierno Nacional con el fin de que se pueda reducir esa brecha de desigualdad que existe en la sociedad y que deja sin mayores oportunidades a la población femenina.</p> <p>Es claro que el hecho de que las mujeres son las principales encargadas de cuidar su hogar y familia hace que se reduzca su acceso a la vida laboral y más cuando los horarios son rígidos, lo cual les impide atender otros asuntos igualmente importantes.</p> <p>Al respecto el estudio "Avance igualdad de oportunidad de género en el marco del trabajo decente 2011 de la Organización de Estados Americanos" menciona:</p> <p><i>"Para muchas mujeres la carga de trabajo no remunerado imposibilita su entrada al mercado laboral. Esto es de particular importancia para las mujeres pobres que no tienen acceso a educación o autonomía reproductiva. El trabajo decente requiere la eliminación de estas desigualdades de género y la creación de condiciones en las cuales todas las mujeres puedan ejercer plenamente su ciudadanía económica. Para ello, resulta imprescindible la incorporación de medidas y la generación de oportunidades para las mujeres en los planes y políticas laborales y de empleo"</i> (OEA 2011)</p> <p>De allí nace la oportunidad de crear alternativas viables para la inserción de las mujeres en el ámbito laboral, lo cual no solo generaría bienestar para ellas, sino que mejoraría la economía del país. A partir de 2001, en la XII Conferencia celebrada en Ottawa, se estableció dentro de sus prioridades la integración de la perspectiva de género en el desarrollo y aplicación de las políticas laborales, la promoción de la conciliación entre la vida familiar y laboral (OEA 2011 p. 5).</p>

Para otro segmento de mujeres, la combinación de ambas responsabilidades (familiares y laborales) implica una permanente tensión para poder cumplir en ambas esferas, con consecuencias sobre su salud y calidad de vida. (OEA 2011 p. 25) Al no existir en nuestro país políticas laborales como las acá expuestas, las personas, en especial las mujeres, deben optar por otras opciones de trabajo que no les permiten obtener una estabilidad económica o recibir la seguridad social, pero que sí les dejan cumplir con las responsabilidades que implican un hogar, esto lo coincide en afirmar la Organización de Estados Americanos, las mujeres acceden a ocupaciones generalmente informales con las cuales puedan conciliar sus responsabilidades domésticas y de cuidado, ocupaciones con horarios más reducidos, reducción que también se refleja en los ingresos percibidos (OEA 2011 p. 29). Claramente esta situación genera pobreza en este segmento de población y en el país.

Según cifras expuestas por el Ministerio de Trabajo, el 49.5% de las mujeres ocupadas son informales. Adicionalmente tener personas a cargo reduce la oferta laboral femenina en 17.5% y la masculina sólo en 2.5%. La subutilización de la fuerza de trabajo femenina se expresa también en el tipo de ocupaciones en las que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, en empleos de baja productividad y menores remuneraciones. Esta situación tiene lugar porque para muchas, particularmente para las de menores recursos que no tienen acceso a instituciones de cuidado infantil, la única forma de conciliar las actividades de cuidado con la necesidad de tener un empleo es accediendo a un tipo de empleo informal, con menos horas de trabajo, o con horario flexible (trabajos a domicilio o en la calle), en donde puedan estar con sus hijos e hijas. (OEA 2011 p. 43)

Aunque el trabajo informal parece ser una buena alternativa genera otros problemas sociales, como son la pobreza y la ausencia de calidad de vida para los menores, puesto que muchas veces los encontramos en las calles trabajando con sus madres, donde se exponen a múltiples peligros, y no cuentan con acceso a los servicios de salud, entre otros.

El programa Equidad Laboral con Enfoque de Género del Ministerio de Trabajo, coincide en respaldar esta hipótesis al afirmar que "En el caso específico de la mujer, la conciliación entre la vida laboral y la vida del hogar, se convierte en el argumento principal para abandonar el sector formal y optar por trabajos independientes, que aun cuando reportan menores beneficios económicos, le permiten cumplir con las obligaciones asociadas a su "rol social". El estereotipo cultural de las mujeres, según el cual "prefieren trabajar menos tiempo para cumplir con sus trabajos domésticos y de crianza de los hijos".

Es decir, hay un alto porcentaje de una generación de trabajadores y trabajadoras que se encuentra en medio de las demandas de los hijos y los padres y sus obligaciones laborales. Los exigentes horarios de trabajo, los difíciles y largos desplazamientos en las grandes ciudades desde el hogar al lugar de trabajo, los requerimientos de una educación más eficiente a niños y niñas que demanda una mayor preocupación de los padres y madres, son algunos de los elementos que se entretujan para crear situaciones de tensión a trabajadores y trabajadoras que de una u otra forma interfieren en el desarrollo

<sup>1</sup> Equidad de Género, página 32

de su vida laboral, familiar, social o comunitaria.<sup>2</sup>

Solo una buena intervención desde las políticas públicas puede romper el círculo perverso por el cual las mujeres más pobres no pueden trabajar, porque no tienen acceso a los servicios de cuidado y permanecen en la pobreza.<sup>3</sup>

Otro de los argumentos, por los cuales es indispensable establecer la opción de la flexibilidad laboral, tiene que ver con los retos que plantea la movilidad en las principales ciudades del país en las que se concentra el mayor número de trabajadores teniendo como resultado alta congestión en los sistemas de transporte público y en la vía de tránsito vehicular, esto porque en la mayoría de las empresas el horario es el mismo. Según Ricardo Garcés, country manager de Trabajando.com:

*"La calidad de vida de las personas se ve altamente influenciada por aspectos relacionados con el tiempo que estas deben emplear a diario transportándose hacia y desde sus lugares de trabajo." Es clara la relación entre el tiempo empleado en transportarse a diario y los niveles de estrés o desmotivación que enfrenta un empleado<sup>4</sup>.*

En la investigación realizada por el portal trabajando.com se evidenció que un 15% de las personas dedica menos de 30 minutos para movilizarse y un 6% le toma más de dos horas ir y regresar del trabajo. Finalmente, el 53% afirmó gastar entre 45 minutos y una hora, y el 26% indicó invertir más de una hora para movilizarse.

Los largos desplazamientos afectan la vida personal y laboral del trabajador. Un 57% se ve obligado a despertarse más temprano y dormir menos; el 26% gasta más dinero en trasladarse; el 12% sufre de estrés a causa del largo recorrido, y el 5% se siente desmotivado en su trabajo. Quienes tardan más de 15 minutos diarios en sus trayectos se sienten poco satisfechos con sus vidas, valoran menos lo que hacen y son infelices.<sup>5</sup>

Si existieran diferentes opciones de horarios en las empresas, el mismo empleado se sentiría motivado al saber que puede hacer manejo de su tiempo de una manera más flexible, lo cual le permitirá atender otros asuntos y desplazarse en el transporte en horas menos congestionadas.

**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES**

**ALTERNATIVAS PARA CONCILIAR LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL**

Muchas empresas en Colombia y en el mundo han establecido varias alternativas laborales para que los empleados tenga un equilibrio entre la vida familiar y laboral, las cuales benefician principalmente a las personas con hijos menores de edad o con

<sup>2</sup> Ibid, página 54

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Este contenido ha sido publicado originalmente en Vanguardia.com en la siguiente dirección:

<sup>5</sup> <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/209123-sabe-cuanto-gasta-usted-al-ano-para-ir-de-su-casa-al-trabajo>

<sup>5</sup> <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/viajar-al-trabajo-enferma/381916-3>

personas en condición de dependencia, de acuerdo a la *Guía de Buenas Prácticas de la Empresa Flexible Hacia la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal*, realizado por la Consejería de empleo y mujer, Madrid y la Universidad de Navarra, este tipo de alternativas se dividen en:

1. Medidas de flexibilidad dentro de la jornada laboral en las que figuran:

✓ **Horario laboral flexible:** Las personas deben trabajar 8 horas, pero pueden decidir ellos mismos, de acuerdo con su superior inmediato, a qué hora empezar y a qué hora marcharse de la empresa al final de la jornada. Por ejemplo, en PROCTER & GAMBLE, cada empleado/a diseña un plan personal de entrada y salida del trabajo dentro de una franja horaria de 7:30 a 9:30 h. en la hora de entrada y de 18:30 a 20:30 h. en la de salida. Tan sólo es exigible cumplir las ocho horas diarias y que un número de horas suficiente coincida con el horario general de la empresa. (Chinchilla, N., & León, C. 2007 p. 51, 53)

✓ **Media jornada /Tiempo parcial:** Los empleados reducen su jornada ya sea a la mitad (media jornada), de acuerdo a una proporción variable acordada con su superior inmediato y conforme a la ley y al convenio. Esto sí acceden a tener un sueldo proporcionalmente inferior. (Chinchilla, N., & León, C. 2007 p. 57)

✓ **Jornada laboral reducida:** Los empleados pueden trabajar menos horas al día o a la semana si acceden a tener un sueldo proporcionalmente inferior. La empresa IBERDROLA ofrece reducción de jornada para las madres (5 horas de presencia al día) sin que esto implique reducción salarial dentro del primer año de vida del niño. (Chinchilla, N., & León, C. 2007 p. 49)

✓ **Semana laboral comprimida:** Los empleados pueden laborar más horas al día a cambio de un día (o medio día) libre. Junto con el horario flexible es una medida con bajo coste para el empresario y un alto índice de satisfacción en el empleado/a y de incidencia positiva en su productividad. Se da sobre todo en multinacionales y en la práctica se articula como el viernes libre y trabajar algún día más a cambio de algún día de vacaciones. En COMERCIAL LAFORJA se trabajan más horas de lunes a jueves, y el viernes se sale a las 2 de la tarde, lo mismo que en PROCTER & GAMBLE, multinacional en la que se puede obtener incluso un día entero -el viernes- si se trabaja el resto de las horas los días anteriores. (Chinchilla, N., & León, C. 2007 p. 61)

✓ **Empleos compartidos:** dos personas a tiempo parcial comparten un empleo de dedicación completa, pero pueden decidir ellos, consultando con su superior, quién trabaja cuándo.

✓ **Banco de horas de trabajo:** el sistema del banco de horas (o "cuentas de tiempo trabajado") implica llevar un registro de las horas trabajadas en una "cuenta" individual de cada trabajador/a. Esto permite acumular horas o días libres, por ejemplo, trabajando horas extra en períodos de mucha demanda de

trabajo. El tiempo acumulado puede ser utilizado para responder a situaciones familiares inesperadas o para atender otras necesidades personales (Chinchilla, N., & León, C. 2007)

✓ **Licencia de Maternidad compartida:** Es la posibilidad que tienen los padres de determinar cómo ejecutan la licencia de maternidad. Actualmente la licencia para hombres es de una semana y para mujeres 18 semanas, esto podría cambiar según las necesidades de las familias y traer beneficios a las empresas.

2. Flexibilidad en el espacio. Modalidades de oficina virtual

✓ **Trabajo en casa:** Los empleados pueden trabajar en casa, para evitar largos desplazamientos o atascos para ir y volver del trabajo. La empresa provee al empleado toda la infraestructura necesaria (ordenador, conexión, etc.) para que pueda trabajar desde su casa en forma permanente. En P&G trabajan desde casa los vendedores fuera de Madrid. (Chinchilla, N., & León, C. 2007 p. 73,75)

✓ **Flexibilidad en el lugar de trabajo:** Los empleados/as pueden laborar en un despacho satélite cerca de su casa para evitar largos desplazamientos o atascos para ir y volver del trabajo.

**VENTAJAS DE ESTE TIPO DE ESTRATEGIAS**

1. Aumenta la satisfacción laboral, la productividad y la lealtad del empleado a la empresa.
2. Los empleadores ven menos tardanzas y ausentismo y a menudo descubren que los empleados están disponibles para cubrir las horas de operación que antes eran difíciles de cubrir.
3. El empleado puede lograr un equilibrio entre la vida profesional y la personal, ya que al manejar su horario puede atender situaciones de la vida familiar, que en otros casos sería imposible manejar.

La vida personal en la actualidad se ve afectada por el tiempo dedicado al trabajo, los empleados, en muchos casos, comparten más tiempo con sus compañeros de trabajo que con su misma familia, esto debido a las largas jornadas laborales. También es claro que si no se trabaja no hay recursos para subsistir, allí se presenta una dualidad: tiempo para la familia o recursos económicos para ella, evidentemente los recursos pesan más.

Otras de las ventajas que encontramos de este tipo de horario son las siguientes:

- Potencia la corresponsabilidad en el reparto de las tareas domésticas y el cuidado de hijos/as y familiares.
- Favorece la igualdad entre mujeres y hombres.
- Retiene el talento.
- El clima laboral se ve mejorado, los trabajadores sienten más libertad, que son

<p>más dueños de su tiempo y por lo tanto tienen un mejor desempeño.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El rendimiento y productividad de los trabajadores aumenta, ya que al ver que pueden salir antes de su trabajo, intentarán trabajar de manera más eficiente para conseguir esto.</li> <li>Los niveles de absentismo laboral se ven reducidos, ya que puede presentarse que los trabajadores que al ver que, por ejemplo, su hijo se ha enfermado, tiene que ir al médico o tiene que hacer unas gestiones, decidan no asistir al trabajo. Cuando su horario es flexible, les es mucho más fácil adaptarse a estas situaciones y hay menos razones por las que faltar al trabajo.</li> <li>Amplía las oportunidades laborales para las mujeres o personas cuidadoras de familiares discapacitados o con algún tipo de dependencia.</li> </ul> <p>Actualmente existen muchas madres que no pueden trabajar porque deben cuidar todo el tiempo a sus hijos y aunque en muchas ocasiones quieren vincularse a la vida laboral, no logran hacerlo porque no hay oportunidades de trabajo de tiempos flexibles, siempre son horarios rígidos, lo cual genera una limitante para ellas, pues dejan de crecer a nivel profesional porque la sociedad no les brinda oportunidad para hacerlo. Con esta propuesta de horarios flexibles se incrementaría el empleo a varios sectores incluyendo a este.</p> <p><b>Beneficios para la Empresa:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Incremento de la motivación de las personas.</li> <li>Mayor grado de compromiso en el desarrollo y la productividad en la compañía.</li> <li>Reducción del estrés de las personas en la empresa.</li> <li>Reducción de costes derivados de la rotación y bajas laborales del personal, entre otros.</li> </ol> <p><b>Beneficios para los empleados:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mejora de la autoestima.</li> <li>Mejora de la motivación.</li> <li>Reducción de costos familiares.</li> <li>Reducción de estrés.</li> <li>Mayor satisfacción interna por la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.</li> <li>Disponer de más tiempo para otros ámbitos de la vida.</li> <li>Menor sensación de culpabilidad por no ver a los hijos o no ejercer el rol natural correspondiente.</li> <li>Compartir con muchos la pasión por un equilibrio vital.</li> <li>Incremento de la empleabilidad y mejor desarrollo en la trayectoria profesional en la misma empresa.</li> <li>Mayor estabilidad laboral y mayor equilibrio emocional y familiar (Chinchilla, N., &amp; León, C. 2007 p. 94)</li> </ol>	<p><b>Beneficios para las familias:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Incremento del tiempo compartido, cuantitativo y cualitativo.</li> <li>Mayor grado de satisfacción.</li> <li>Reducción de rupturas matrimoniales (separaciones y divorcios).</li> <li>Posible incremento de la natalidad al no ser vista como una simple carga imposible de conciliar con la vida laboral.</li> <li>Trabajo "presencial" y efectivo en el hogar.</li> <li>Desarrollo del rol familiar.</li> <li>Los padres juegan, leen, ven la TV y aprenden de sus hijos (menor distancia generacional psicológica) (Chinchilla, N., &amp; León, C. 2007 p. 94)</li> </ol> <p><b>Beneficios para los hijos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mejor educación "dual" (paterna y materna).</li> <li>Asimilación de la cultura de empresa flexible desde pequeños (garantía de continuidad en el futuro).</li> <li>Mayor civismo.</li> <li>Juventud ilusionada y motivada frente a los retos del mercado laboral, con una cierta garantía de afrontar con mayor seguridad el futuro globalizado e irremisiblemente cambiante.</li> <li>Los hijos aprenden de los padres y no exclusivamente de la TV u otros "cuidadores" habituales (Chinchilla, N., &amp; León, C. 2007 p. 94)</li> </ol> <p><b>Beneficios para la sociedad:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Sociedad mejor estructurada y preparada para afrontar nuevos retos.</li> <li>Sociedad más equitativa y comprometida.</li> <li>Sociedad más cívica y solidaria.</li> <li>Trato equitativo entre trabajadores.</li> <li>Mayor respeto y comprensión de los diferentes roles vitales.</li> <li>Incremento de la natalidad.</li> <li>Reducción de separaciones y divorcios.</li> <li>Incremento de uniones estables (Chinchilla, N., &amp; León, C. 2007 p. 95)</li> </ol> <p><b>Beneficios para el gobierno:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mayor grado de competitividad de las empresas.</li> <li>Mejora cualitativa del tejido empresarial.</li> <li>Mejora de la motivación en la Administración Pública.</li> <li>Incremento del índice de empleabilidad nacional (reducción en los gastos por desempleo)</li> <li>Incremento de nuevos puestos de trabajo.</li> <li>Reducción de parte del gasto sanitario (estrés, depresión, ansiedad, etc.)</li> <li>Reducción de la siniestralidad laboral.</li> <li>Reducción de costes judiciales.</li> <li>Reducción de costes de formación.</li> <li>Mayor grado de sostenibilidad del estado del Bienestar (Chinchilla, N., &amp; León,</li> </ol>
<p>C. 2007 p. 95)</p> <p><b>EXPERIENCIAS EN COLOMBIA SOBRE LA FLEXIBILIDAD LABORAL</b></p> <p>Con el fin de conocer la realidad de la práctica de esta modalidad laboral en nuestro país, y recibir los aportes de distintas entidades, esta iniciativa fue socializada con la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones, de donde hacen parte Google, Directv, Avantel, entre otras empresas. A continuación, se mencionan algunas de las modalidades de trabajo que señalaron estas empresas, frente a lo que propone la presente iniciativa.</p> <p><b>Avantel.</b> Desde hace 3 años vienen trabajando la modalidad llamada Avantel Virtual, la cual consiste en que las personas trabajen 2 días en su casa y 3 días en las instalaciones de la empresa. A partir del año 2015 iniciaron con el teletrabajo, previo a ello crearon un comité especializado para evaluar las condiciones físicas del lugar donde trabajarían las personas postuladas para esto y analizar el proceso contractual de los mismos, el que incluía un auxilio para el pago de servicios públicos. Adicionalmente esta empresa tiene una política de horarios flexibles, que consiste en distintos horarios de ingreso y de salida.</p> <p>Sonia Pérez, jefe de talento humano, señala algunas de las dificultades presentadas al respecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Temor por el aumento de los costos por parte de las empresas</li> <li>Cambio de paradigmas en la mentalidad del empleado, pues está acostumbrado a la cultura del control.</li> <li>Se debe tener en cuenta el aspecto de adhesión del empleado a la empresa ya que se ha experimentado sensación de abandono por parte de estos.</li> </ul> <p>Uno de los grandes beneficios es que esta modalidad ha permitido que las madres y los padres puedan ajustar sus horarios para atender a sus hijos, lo que ha generado bienestar para el empleado.</p> <p><b>Google Colombia.</b> Ana Lucia Lenis, gerente de asuntos gubernamentales de Google, mencionó que según lo han comprobado la herramienta para el control del empleado que teletrabaja no funciona, ya que el desempeño y la eficiencia de este no se mide por horario, sino por resultados, lo que implica un cambio cultural en la sociedad.</p> <p><b>Directv.</b> Desde el 2012 iniciaron con el teletrabajo y el trabajo remoto. El cual fue aplicado al 10% del personal de la compañía para lograr un equilibrio laboral y personal, además de establecer la flexibilidad en horarios. Las personas que no puedan teletrabajar reciben más días de vacaciones. De la experiencia recibida con el plan piloto implementado, se pudo establecer que la idiosincrasia colombiana requiere que haya presión por parte del empleador al trabajador no calificado, este último aún necesita que alguien lo mire, mencionó Álvaro Ponce, gerente de relaciones laborales de la entidad. Además, señalaron que se hace necesario que existan unos parámetros o reglas claras que brinde el Estado para adaptar estos temas a la realidad laboral del país, aspecto que confirma que las propuestas expuestas en este proyecto serían oportunas.</p>	<p><b>IBM.</b> Tiene opciones de semana comprimida, horario de trabajo individualizado, licencia no remunerada, vendedores móviles, trabajo por horas o medio tiempo y el teletrabajo.</p> <p><b>Contraloría General.</b> La Contraloría General diseñó un horario que va desde las 7:00 a.m. hasta las 3:00 de la tarde para ser aprovechado por las madres que tienen hijos menores de 18 años.</p> <p><b>El Departamento Administrativo de la Función Pública.</b> A través de la circular 100-008 del 5 de diciembre de 2013 estableció los horarios flexibles para servidores públicos con hijos menores de edad o algún tipo de discapacidad. "Se evidenció la necesidad para la administración pública de establecer horarios especiales de trabajo por turnos, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los servidores y la prestación del servicio a los usuarios en horarios más accesibles a su disponibilidad de tiempo".</p> <p><b>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE FLEXIBILIDAD LABORAL</b></p> <p><b>ESPAÑA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>EL IBEX:</b> prácticamente la totalidad de los trabajadores del Ibex tienen la flexibilidad laboral de la que antes hablábamos, así como la posibilidad de trabajar por modalidad de teletrabajo. Endesa, Acciona, BBVA o el Banco Santander, tienen flexibilidad horaria tanto a la entrada como salida del trabajo, dejando un margen para que sus trabajadores puedan conciliar su vida personal y laboral.</li> <li><b>Adecco:</b> los empleados de esta compañía cuentan con un bono guardería durante los primeros años de vida de cada hijo, tratamientos de fisioterapia, seguro médico privado e incluso, tarde libre en el día del cumpleaños.</li> <li><b>Repsol:</b> según el estudio elaborado por el Instituto Internacional de Ciencias Políticas, en el cual se establece un ranking de las empresas que favorecen la conciliación laboral y personal, la compañía petrolera Repsol está en cabeza. La misma ofrece a sus empleados beneficios gratuitos asistenciales, flexibilidad horaria, teletrabajo, creación de un comité de diversidad y conciliación.</li> <li><b>Mercadona:</b> es otra de las empresas que mejor posición ocupa en el ranking antes mencionado, ya que, entre otros aspectos, ofrece a sus empleados servicios de guardería en el centro de trabajo, además de no abrir ni domingos ni festivos, a diferencia de otras grandes cadenas, por política de empresa.</li> <li><b>Iberdrola:</b> esta organización permite a sus trabajadores realizar una jornada de trabajo intensiva y abandonar la oficina antes de las 14 horas, evitando así las aglomeraciones de tráfico. La condición para poder salir al mediodía del trabajo es que amplíen 15 minutos su jornada laboral cada día de la semana.</li> <li><b>L'Oreal:</b> el grupo internacional ofrece servicios asistenciales a los familiares de los empleados, jornada laboral establecida y permisos retribuidos para atender obligaciones familiares.</li> </ul>

- **Volkswagen-Audi España:** entre las medidas ofertadas por la empresa automovilística están la flexibilidad horaria, el teletrabajo, 56 horas de libre disposición, jornada reducida los viernes, etc.
- **Vodafone:** la compañía ofrece a sus empleados una baja maternal/paternal más extensa que la que ofrece la Ley y contratos solapados entre dos personas.
- **Zurich Seguros:** recientemente ha incorporado el 'Flexwork' en España, que permite a sus empleados gestionar mejor su tiempo y conciliar su vida laboral y personal. Defienden que lograr resultados es más importante que la presencia en la oficina. En un piloto que realizaron, los empleados consideran que han aumentado su productividad y compromiso en un 60%.
- **IBM:** la empresa internacional, además de la libertad horaria que ofrece a sus empleados tiene una política de trabajo por objetivos, con el fin de motivar a sus trabajadores.

**CHILE<sup>6</sup>:**

- **Grupo Primal:** es una agencia digital y de e-commerce que nació en 2006, pero bajo otro nombre y, desde hace dos años, los socios fundadores decidieron otorgarles un beneficio a sus empleados. A las seis de la tarde los echan a todos, pero también son rigurosos con el horario de ingreso"
- **First Job:** es una plataforma que permite la búsqueda de empleo y prácticas laborales de forma rápida y fácil. Según su propia descripción, "conecta a estudiantes y jóvenes profesionales con experiencia de 0 a 2 años, ofreciéndoles oportunidades reales de desarrollo profesional en las mejores empresas de Chile. Como uno de sus objetivos es cambiar la manera en la que se busca el empleo, también decidieron modificar la modalidad de trabajo al interior del startup.

Mario Mora. CEO de First Job, explica que:

"(...) hace un par de meses comenzamos a disminuir el horario máximo que exige la ley, así que estamos trabajando 38 horas y media, la que se distribuye de lunes a jueves de 8:30 a 5:30 y los viernes de 8:30 a 16 horas. Adicionalmente, todos los viernes son; "home office", es decir, se trabaja desde el hogar.

**IV. CONCEPTOS GUBERNAMENTALES AL PROYECTO DE LEY**

El concepto del Ministerio del Trabajo publicado en la Gaceta del Congreso 290 de 2019, del 2 mayo, donde hace un pequeño recuento de la exposición de motivos del proyecto de ley 45 de 2018, definiendo el objeto del proyecto, analizando el articulado, sugiriendo

<sup>6</sup> <https://www.24horas.cl/economia/la-experiencia-de-empresas-que-decidieron-reducir-sus-jornada-laborales-7348941>

- convenga a las partes, o a falta de convenio, la máxima legal.
- ✓ Convenio 156 Organización Internacional de Trabajo "Convenio Sobre Los Trabajadores Con Responsabilidades Familiares 1981"
- ✓ Convenio OIT 111 Convenio Sobre La Discriminación (Empleo Y Ocupación), 1958
- ✓ Convención Sobre La Eliminación De La Discriminación De La Mujer
- ✓ Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales
- ✓ Decreto 1042 De 1978
- ✓ Ley 789 de 2002
- ✓ Ley 909 De 2004
- ✓ Ley 1221 de 2008
- ✓ Ley 1857 de 2017
- ✓ Resolución 1455 de 2012 "plan de acción para implementar en el ministerio del trabajo, el teletrabajo"
- ✓ Resolución 162 de 2012 "conformación del grupo para la equidad laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres"

**VI. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

La estructura del proyecto de ley inicial consta de veintinueve (29) artículos, así:

- Artículo 1°. Objeto.
- Artículo 2°. Enfoque de la política pública.
- Artículo 3°. Objetivos de la política pública.
- Artículo 4°. Medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar.
- Artículo 5°. Reglamentación
- Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.

**VII. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 respecto al condicionamiento de aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO CORREGIDO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
POR LA CUAL SE DETERMINAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	SIN MODIFICACIÓN

algunas modificaciones a la iniciativa y reconoce la relevancia del proyecto así:

...consideramos que, una vez realizadas las modificaciones planteadas anteriormente, el Proyecto de ley número 45 de 2018 Senado, por la cual se determinan los lineamientos para la elaboración de una política pública que concilia las responsabilidades familiares con la vida laboral y se dictan otras disposiciones, es conveniente en el sentido que crea el marco legal para el desarrollo de la política pública a favor de la familia".

Lo anterior indica que este proyecto de ley no solo cumple con los requisitos legales de forma, sino cuenta con un concepto favorable del Gobierno para que posterior a la promulgación de este, el mismo se consolide como Política Pública.

**V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

El Congreso es competente para presentar y asumir el estudio de la presente iniciativa, dado que el artículo 150 Superior establece en su numeral 1 la competencia para elaborar las leyes y, conforme a ello, interpretarlas, reformarlas y derogarlas. En similar sentido, el artículo 154 de la Carta indica que las Leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras constitutivas del Congreso, a propuesta de sus respectivos miembros, esto es, de los propios Senadores o Representantes.

✓ **Constitución Política:**

Artículo 1°. Colombia es un estado social de derecho, (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)

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

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. (...) La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: (...)

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

✓ **Código Sustantivo De Trabajo:**

Artículo 90. Protección al Trabajo. El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes.

Artículo 158. Jornada Ordinaria. La jornada ordinaria de trabajo es la que

**ARTÍCULO 10. OBJETO.** La presente ley establece los lineamientos para la elaboración de una política pública sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, que permita a las organizaciones públicas y privadas desarrollarse con una base sólida de bienestar individual y de políticas sociales, que tiene su fundamento en la efectividad del pleno empleo.

**ARTÍCULO 2°. ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En la elaboración de la política pública se tendrán en cuenta las siguientes directrices:  
 a. La conciliación de la vida laboral y familiar, como política de pleno empleo  
 b. La conciliación de la vida laboral y familiar, como política de equidad y corresponsabilidad social en las tareas de cuidado entre hombre y mujer en el ambiente familiar.  
 c. Reconocimiento y beneficios a las Empresas (públicas y/o privadas) Familiarmente Responsables - (EFR).

**SIN MODIFICACIÓN**

**ARTÍCULO 3°. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.** En la elaboración de la política pública dispuesta en la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

1. Permitir a las personas con responsabilidades familiares puedan ejercer su derecho a desempeñar un empleo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
2. Implementar medidas que permitan la libre elección de ocupación libre elección de ocupación.
3. Facilitar el acceso a la formación y al ejercicio del empleo cuando se encuentra en ella.
4. Permitir la integración y permanencia de estos trabajadores en la fuerza laboral y su reintegración después de un tiempo de ausencia motivada por dichas

de ausencia motivada por dichas responsabilidades.	responsabilidades.
5. Sugerir medidas de planificación local y regional, de manera que valoren las necesidades de este grupo de trabajadores y el desarrollo de servicios comunitarios, públicos y privados de asistencia a la infancia y a las familias.	5. Sugerir medidas de planificación local y regional, de manera que valoren las necesidades de este grupo de trabajadores y el desarrollo de servicios comunitarios, públicos y privados de asistencia a la infancia y a las familias.
6. Promover la equidad entre los hombres y las mujeres en las responsabilidades familiares y personales.	6. Promover la equidad entre los hombres y las mujeres en las responsabilidades familiares y personales.
<b>ARTÍCULO 4º. MEDIDAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR.</b> Para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los trabajadores con responsabilidades familiares, se tendrán en cuenta las siguientes acciones:	<b>SIN MODIFICACIÓN</b>
a. Flexibilidad en los tiempos y el lugar de trabajo de manera progresiva (uso de mecanismos como el teletrabajo).	
b. Distribución flexible de vacaciones según las necesidades del empleador y de común acuerdo con el empleado.	
c. El empleador podrá ampliar los servicios a la infancia y de ayuda familiar.	
d. Abordar el problema de la informalidad y precariedad del trabajo, y promover la regulación de las actividades informales.	
e. Desarrollar programas de capacitación en materia de protección y promoción de las responsabilidades familiares, y de cuidados a personas en condiciones de dependencia.	
f. Promover una visión de las responsabilidades familiares como un tema de interés estratégico y de equidad, para el conjunto de los trabajadores, las trabajadoras y las empresas, y no sólo como una serie de beneficios orientados a las mujeres.	
g. Sensibilizar a los empresarios sobre la importancia de la conciliación laboral y las responsabilidades familiares.	
h. Generar campañas de difusión de información sobre los beneficios de la	

situación que puede acontecer con el presente Proyecto de ley.

**X. PROPOSICIÓN**

Haciendo uso de las facultades conferidas por la ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y respetuosamente propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado, dar Primer debate al Proyecto de Ley N° 191 de 2021 Senado "Por la cual se determinan los lineamientos para el desarrollo de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones". De conformidad al texto propuesto.

De la Honorable Congressista,



**AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

utilización de las medidas conciliatorias, como el aumento de la productividad y la motivación de los trabajadores.	
i. El Estado como empleador, debe ser un ejemplo y promover las prácticas positivas que concilien la vida laboral y familiar entre sus funcionarios.	
<b>ARTÍCULO 5º. REGLAMENTACIÓN.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Salud y el Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará esta ley en un plazo no superior a un año a partir de la publicación.	<b>ARTÍCULO 5º. REGLAMENTACIÓN.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Salud y el Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará esta ley en un plazo no superior a un año a partir de la publicación.
<b>ARTÍCULO 6º. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todo lo que le sea contrario.	<b>SIN MODIFICACIÓN</b>

**IX. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: **a) Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. *Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;* **b) Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y **el c) Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Sin embargo, la Ley 2003 de 2019, establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés "Cuando el Congresista participe, discuta, vote un Proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores",

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

Proyecto de Ley N° 191 de 2021 Senado "POR LA CUAL SE DETERMINAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto establecer los lineamientos para la elaboración de una política pública sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, que permita a las organizaciones públicas y privadas desarrollarse con una base sólida de bienestar individual y de políticas sociales, que tiene su fundamento en la efectividad del pleno empleo.

**ARTÍCULO 2º. ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA.** En la elaboración de la política pública se tendrán en cuenta las siguientes directrices:


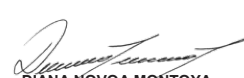
- La conciliación de la vida laboral y familiar, como política de pleno empleo
- La conciliación de la vida laboral y familiar, como política de equidad y corresponsabilidad social en las tareas de cuidado entre hombre y mujer en el ambiente familiar.
- Reconocimiento y beneficios a las Empresas (públicas y/o privadas) Familiarmente Responsables - (EFR).

**ARTÍCULO 3º. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.** En la elaboración de la política pública dispuesta en la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

- Permitir que las personas con responsabilidades familiares puedan ejercer su derecho a desempeñar un empleo, sin ser objeto de discriminación y en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
- Implementar medidas que permitan la libre elección de ocupación.
- Facilitar el acceso a la formación y al ejercicio del empleo cuando se encuentra en ella.
- Permitir la integración y permanencia de estos trabajadores en la fuerza laboral y su reintegración después de un tiempo de ausencia motivada por dichas responsabilidades.
- Sugerir medidas de planificación local y regional, de manera que valoren las necesidades de este grupo de trabajadores y el desarrollo de servicios comunitarios, públicos y privados de asistencia a la infancia y a las familias.
- Promover la equidad entre los hombres y las mujeres en las responsabilidades familiares y personales.

**ARTÍCULO 4º. MEDIDAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR.** Para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los trabajadores con responsabilidades familiares, se tendrán en cuenta las siguientes acciones:



<p>a. Flexibilidad en los tiempos y el lugar de trabajo de manera progresiva (uso de mecanismos como el teletrabajo).</p> <p>b. Distribución flexible de vacaciones según las necesidades del empleador y de común acuerdo con el empleado.</p> <p>c. El empleador podrá ampliar los servicios a la infancia y de ayuda familiar.</p> <p>d. Abordar el problema de la informalidad y precariedad del trabajo, y promover la regulación de las actividades informales.</p> <p>e. Desarrollar programas de capacitación en materia de protección y promoción de las responsabilidades familiares, y de cuidados a personas en condiciones de dependencia.</p> <p>f. Promover una visión de las responsabilidades familiares como un tema de interés estratégico y de equidad, para el conjunto de los trabajadores, las trabajadoras y las empresas, y no sólo como una serie de beneficios orientados a las mujeres.</p> <p>g. Sensibilizar a los empresarios sobre la importancia de la conciliación laboral y las responsabilidades familiares.</p> <p>h. Generar campañas de difusión de información sobre los beneficios de la utilización de las medidas conciliatorias, como el aumento de la productividad y la motivación de los trabajadores.</p> <p>i. El Estado como empleador, debe ser un ejemplo y promover las prácticas positivas que concilien la vida laboral y familiar entre sus funcionarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. REGLAMENTACIÓN.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará esta ley en un plazo no superior a un año a partir de la publicación.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todo lo que le sea contrario.</p> <p>De la Honorable Congressista,</p>  <p><b>AYDEE LIZARAZO CUBILLOS</b> Senadora de la República Partido Político MIRA</p>	<p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los quince (15) del mes de junio año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.</p> <p><b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 191/2021 SENADO.</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR LA CUAL SE DETERMINAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>La Secretaria,</p>  <p><b>DIANA NOVOA MONTOYA</b> SECRETARIA COMISIÓN VII SENADO</p>
---	---

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE SENADO  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 352 DE 2022 SENADO,  
302 DE 2021 CÁMARA, ACUMULUADO AL 328 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D.C, junio de 2022</p> <p><b>GABRIEL JAIME VELASCO</b> Honorable Senador Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional Senado de la República de Colombia. Ciudad</p> <p><b>ASUNTO:</b> INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE SENADO PROYECTO DE LEY N° 352/2022 SENADO, 302/2021 CAMARA, ACUMULUADO AL 328/2021 CAMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN PREVENCIÓN, DIAGNÓSTICO TEMPRANO Y TRATAMIENTO INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS, PARA LA PROMOCION Y SENSIBILIZACION ANTE LA ENFERMEDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Honorable Vicepresidente:</p> <p>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, rendimos informe de ponencia para primer debate de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antecedentes.</li> <li>2. Objeto</li> <li>3. Justificación de la iniciativa</li> <li>4. Consideraciones Sobre la iniciativa</li> <li>5. Pliego de modificaciones</li> <li>6. Proposición.</li> <li>7. Texto propuesto para Primer Debate</li> </ol>	<p><b>1. ANTECEDENTES</b></p> <p>La iniciativa objeto de estudio es de origen congresional. Se presentaron dos iniciativas así:</p> <p>Un primer proyecto, radicado el 1 de septiembre de 2021 en la secretaría de Cámara por los representantes por los H.R. John Jairo Bermúdez Garcés, H.R. Enrique Cabrales Baquero; tal como consta en la gaceta 1283 de 2021. (PL 302/2021)</p> <p>Un segundo proyecto, radicado el 21 de septiembre de 2021 en la secretaría de Cámara por los Representantes y Senadores Mauricio Andrés Toro Orjuela, Angélica Lisbeth lozano correa, Esperanza Andrade de Osso, Maritza Martínez Aristizábal, Victoria Sandino Simanca Herrera, Ángela María Robledo Gómez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Karen Violette Cure Corcione, Adriana Magali Matiz Vargas, César Augusto Lorduy Maldonado, Flora Perdomo Andrade, Norma Hurtado Sánchez, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Catalina Ortiz Lalinde. (PL 328/2021)</p> <p>Fueron designados como ponentes para primer debate en Comisión Séptima de Cámara de Representantes, los H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa, quienes fueron nuevamente designados para presentar ponencia de segundo debate en el trámite correspondiente en Cámara de Representantes. Fue aprobado en primer debate, el día 14 de diciembre de 2021 y posteriormente en segundo debate el 30 de marzo de 2022 en Plenaria</p> <p>En continuidad del trámite legislativo, paso al Senado de la República el día 19 de abril de 2022 y asignado a la Comisión séptima constitucional el día 19 de abril 2022 y conforme a lo dispuesto 14 de la Ley 974/2005 (150 de la Ley 5ª de 1992) la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designo como ponentes a la HS. Aydeé Lizarazo Cubillos, HS. Milla Patricia Romero Soto, y a la H.S. Nadya Georgette Blel Scaff en calidad de coordinadora ponente., esto mediante oficio CSP-CS-0334-2022 de fecha 22 de abril de 2022</p> <p><b>2. OBJETO</b></p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto establecer los principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública de prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para garantizar los derechos de las personas con diagnóstico o presunción de endometriosis.</p> <p><b>3. JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA</b></p> <p>La endometriosis es una enfermedad caracterizada por el crecimiento, fuera del útero, de un tejido similar al revestimiento del útero, lo que provoca dolor, infertilidad o ambos. Es una afección</p>
---	--

<p>relativamente común y que afecta principalmente a mujeres en edad reproductiva. Representa uno de los trastornos ginecológicos más complejos por su asociación con dolor pélvico e infertilidad, su comienzo insidioso, diagnóstico quirúrgico y su naturaleza progresiva.</p> <p>Los tres síntomas clásicos son: dismenorrea, dispareunia y disquecia; los cuales despiertan la sospecha clínica de este trastorno. Sin embargo, la relación de similitud que guardan estos síntomas con otras afecciones como el dolor pélvico, tanto ginecológico como no ginecológico, combinado con la limitación de la exploración pélvica para su detección, hace que el diagnóstico sea desafiante.</p> <p>La prevalencia de la endometriosis es difícil de determinar debido a su dificultad de diagnosticar, causada por la diversidad de sus síntomas y severidad, así como por el importante número de pacientes asintomáticos. Se estima que afecta aproximadamente al 10% (190 millones) de las mujeres y 2 niñas en edad reproductiva en todo el mundo.</p> <p>La edad más común de diagnóstico es alrededor de los 40 años, dado que en esta etapa de la vida las mujeres recurren a las clínicas de planificación familiar. Los factores de riesgo de la endometriosis incluyen obstrucción del flujo menstrual, exposición prolongada a estrógenos endógenos, ciclos menstruales cortos, bajo peso al nacer y exposición a sustancias disruptoras-endocrinas.</p> <p>Estudios familiares y gemelos establecen un componente genético como causal de riesgo de la enfermedad, así como el consumo de carnes rojas y grasas trans se asocia con un riesgo elevado de endometriosis. Adicionalmente, la patología se asocia con un riesgo aumentado de enfermedades autoinmunes y cáncer de ovario, así como otros tipos de cáncer, incluidos el linfoma de Hodgkin y el melanoma.</p> <p>La causa de la enfermedad es multifactorial, es decir, se debe a muchos factores diferentes y existen varias hipótesis para explicar su origen. En la actualidad, se cree que la endometriosis se presenta como consecuencia de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Menstruación retrógrada:</b> cuando la mujer tiene la regla, la sangre menstrual (que contiene células endometriales) fluye hacia atrás a través de las trompas de Falopio hasta alcanzar la cavidad pélvica en lugar de salir del cuerpo a través del cuello uterino y la vagina. Como resultado, pueden depositarse células similares a las del endometrio fuera del útero, donde pueden implantarse y crecer.</li> <li>● <b>Metaplasia celular:</b> proceso en el que las células adoptan una forma distinta. Algunas células situadas fuera del útero se transforman en células similares al endometrio y comienzan a crecer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proliferación de células precursoras:</b> dan lugar a la enfermedad, que luego se propaga por el cuerpo a través de la sangre y los vasos linfáticos.</li> </ul> <p>Adicionalmente, existen otros factores que también pueden contribuir al crecimiento o presencia de tejido endometrial ectópico. Por ejemplo, se sabe que la endometriosis depende de los estrógenos, que facilitan la inflamación, el crecimiento y el dolor que acompañan a la enfermedad. Sin embargo, la relación entre los estrógenos y la endometriosis es compleja, ya que la ausencia de estrógenos no siempre excluye la presencia de endometriosis.</p> <p>La endometriosis tiene implicaciones sociales, económicas y de salud pública puesto que los síntomas de dolor de la endometriosis reducen la calidad de vida, y el impacto se produce principalmente tanto en la salud física como mental de la mujer.</p> <p>De hecho, estudiosos del tema consideran que a medida que los síntomas se vuelven más graves, la calidad de vida se reduce aún más. Análisis realizados por organizaciones globales como el World Endometriosis Society, el World Endometriosis Organisations (WEO) y el World Endometriosis Research Foundation (WERF), han alertado sobre un efecto negativo en el autoestima y confianza de las mujeres por cuenta de las consecuencias que tiene la enfermedad en su vida cotidiana, académica y laboral.</p> <p>Varios análisis han demostrado que la endometriosis tiene un impacto negativo en el desarrollo profesional de las mujeres. En el caso de la educación las mujeres diagnosticadas con esta enfermedad han afirmado tener dificultades para concentrarse y ser menos productivas en el trabajo escolar. También, se afirma que varias de ellas tienen que optar por estudiar a tiempo parcial y aplazar la universidad. Se ha demostrado que la endometriosis puede traer consecuencias en el ámbito laboral. Algunos estudios dan cuenta de que aquellas que padecen esta enfermedad suelen elegir trabajos a tiempo parcial, algunas tuvieron que renunciar a su trabajo o perdieron la oportunidad de un ascenso por cuenta de los síntomas y falta de tratamiento oportuno. Por ejemplo, según The Global Study of Women's Health (2009) cuyos resultados fueron presentados oficialmente en el 2011 en el artículo Impact of endometriosis on quality of life and work productivity: a multicenter study across ten countries, las mujeres con endometriosis sufren un 38% más de pérdida de productividad laboral que aquellas sin endometriosis; esta diferencia se explica principalmente por una mayor gravedad de los síntomas de dolor entre las mujeres con endometriosis. Esto representa una pérdida de 11 horas por mujer por semana. Dicha situación tiene un impacto directo en su estabilidad financiera, especialmente en la población de mujeres que no cuentan con un apoyo económico para cubrir el tratamiento de la enfermedad. De igual manera, el estudio reveló que las actividades no relacionadas con el trabajo, como las tareas domésticas, el</p>
<p>ejercicio, las compras y el cuidado de los niños también se vieron significativamente afectadas por los síntomas de la endometriosis. Finalmente, el dolor durante las relaciones sexuales debido a la endometriosis puede provocar la interrupción o la evitación del coito y afectar la salud sexual de las personas afectadas o de sus parejas.</p> <p>Producto de los efectos físicos y psicológicos, mencionados anteriormente, que genera la enfermedad es necesario crear un mecanismo de prevención, pese a que actualmente no hay cura. Sin embargo, mejorar el conocimiento de la enfermedad y posibilitar su diagnóstico y tratamiento temprano podría ralentizar o detener su evolución natural y reducir la carga a largo plazo de los síntomas, incluido posiblemente el riesgo de sensibilización del sistema nervioso central al dolor.</p> <p>Este proceso de prevención de la enfermedad implica grandes retos en el diagnóstico porque no existe una herramienta o prueba de detección que cuente con la precisión para identificar o predecir, no obstante, los servicios médicos pueden facilitar el acceso a la población a centros de atención especializada donde dispongan de los medios necesarios para realizar pruebas o exploraciones complementarias.</p> <p>Por ejemplo, para detectar un endometrioma ovárico, adherencias y las formas nodulares profundas de la enfermedad a menudo es necesario realizar una ecografía o una resonancia magnética. Por último, el tratamiento de la enfermedad debe ser en función de los síntomas y lesiones que presente la paciente, el resultado que desee y sus preferencias, el tratamiento puede ser farmacológico o quirúrgico. Los 5 esteroides anticonceptivos, los antiinflamatorios no esteroideos y los analgésicos son tratamientos habituales. Todos deben recetarse con precaución y supervisarse estrechamente a fin de evitar la aparición de efectos secundarios potencialmente problemáticos.</p> <p><b>4. CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA</b></p> <p><b>ENDOMETRIOSIS</b></p> <p>La endometriosis es una enfermedad compleja que afecta a mujeres de todo el mundo, desde el inicio de la primera menstruación (menarquia) hasta la menopausia, independientemente de su origen étnico o condición social.<sup>1</sup></p>	<p>Con cada ciclo menstrual, lo usual es que el tejido endometrial, o endometrio, se engrose y sangre. Cuando hay endometriosis, algunos tejidos similares se comportan como si fueran endometriales; sin embargo, no tienen forma de salir del cuerpo.</p> <p>Lo que ocurre en estos casos es que ese tejido queda atrapado, en consecuencia, de manera eventual se irritan, forman tejido fibroso y contribuyen a que los tejidos y órganos de la zona pélvica se peguen entre sí, a su vez, aumenta la inflamación y el dolor.</p> <p>Esta enfermedad afecta de manera especial a los ovarios, el tejido de la pelvis y las trompas de Falopio. En algunas ocasiones, también puede impactar los ligamentos y la superficie peritoneal, así como los intestinos y la vejiga.</p> <p>A menudo, los síntomas de esta enfermedad tienden a desaparecer en la menopausia. Durante este período de la vida no están presentes los estímulos hormonales del ciclo menstrual y, por lo tanto, se reduce o desaparece el tejido endometrial ectópico. Si se trata a la mujer con reposición hormonal, los síntomas pueden reaparecer.<sup>2</sup></p> <p><b>SÍNTOMAS DE LA ENDOMETRIOSIS<sup>3</sup></b></p> <p>Los síntomas pueden variar mucho de una paciente a otra, pues depende de dónde se sitúe el tejido endometrial que crece fuera del útero. Los que se describen con mayor frecuencia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cólicos menstruales muy dolorosos e incluso incapacitantes.</li> <li>• Dolor durante o después del sexo.</li> <li>• Dolor en el intestino o parte baja del abdomen que puede empeorar al defecar o incluso al orinar.</li> <li>• Menstruaciones muy abundantes.</li> <li>• Pequeñas pérdidas de sangre entre periodos.</li> <li>• Fatiga, cansancio, falta de energía.</li> </ul> <p>Además, en función de la zona en la que se localicen los residuos de endometrio, como los ovarios o las trompas de Falopio, puede ocasionar problemas de fertilidad, dificultando o imposibilitando a las mujeres el quedarse embarazadas de manera natural.</p> <p><sup>1</sup> <a href="https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/endometriosis">https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/endometriosis</a></p> <p><sup>2</sup> <a href="https://saldelbanova.com/endometriosis-en-la-menopausia/">https://saldelbanova.com/endometriosis-en-la-menopausia/</a></p> <p><sup>3</sup> <a href="https://www.kernpharma.com/es/blog/endometriosis-cuando-el-ciclo-menstrual-se-convierte-en-enfermedad">https://www.kernpharma.com/es/blog/endometriosis-cuando-el-ciclo-menstrual-se-convierte-en-enfermedad</a></p>

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES	
TEXTO APROBADO EN CAMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO
<p>TITULO</p> <p>por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>TITULO</p> <p>por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la <b>endometriosis</b>, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones.</p>
<p><b>ARTICULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública de prevención, acceso completo a la detección, diagnóstico temprano, estudios, control, tratamiento y terapias necesarias para el abordaje integral de la endometriosis y garantizar el derecho a la salud de las personas con diagnóstico o presunción de endometriosis, así como su concientización en la población.</p>	<p><b>ARTICULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública de prevención, acceso completo a la detección, diagnóstico temprano, estudios, control, tratamiento y terapias necesarias para el abordaje integral de la endometriosis y garantizar el derecho a la salud de las personas con diagnóstico o presunción de endometriosis, así como <del>su</del> la concientización <del>en</del> de la población</p>
<p><b>ARTICULO 2o. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente ley se comprenderán las siguientes definiciones:</p> <p>1) <b>ENDOMETRIOSIS.</b> Enfermedad ginecológica y sistémica de origen multifactorial donde el endometrio (tejido que recubre la parte interna del útero) se implanta y crece</p>	<p><b>ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente ley se comprenderán las siguientes definiciones:</p> <p>1) <b>ENDOMETRIOSIS.</b> Enfermedad ginecológica y sistémica <b>que afecta a las mujeres en edad reproductiva</b>, de origen multifactorial donde el endometrio (tejido que</p>
<p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> El Ministerio de Salud y Seguridad Social reglamentará las condiciones, parámetros y disposiciones necesarias para el reconocimiento de los casos incapacitantes y/o discapacitantes</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> Son beneficiarios de la presente ley todas las personas menstruantes y no menstruantes, así como aquellas que se encuentren en menopausia o tengan ausencia de sangrado menstrual por causa natural, química o por extirpación de órganos, sin importar la edad, la identidad de género o género asignado en su documento de identidad.</p>	<p>personas que la padecen.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> El Ministerio de Salud y Seguridad Social reglamentará las condiciones, parámetros y disposiciones necesarias para el reconocimiento de los casos <b>que generan incapacidad temporal o incapacidad absoluta. En todo caso, respetando la autonomía medica, en atención de los síntomas y lesiones que presente la paciente incapacitantes y/o discapacitantes</b></p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> Son beneficiarias de la presente ley todas las personas menstruantes <del>y no menstruantes</del>, así como aquellas que se encuentren en menopausia o tengan ausencia de sangrado menstrual por causa natural, química o por extirpación de órganos, sin importar la edad, la identidad de género o género asignado en su documento de identidad.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4°. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS Y REGLAMENTACIÓN:</b> El Ministerio de Salud y Protección Social deberá formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la Política Pública para el abordaje integral de la endometriosis.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, departamental y distrital, así como las organizaciones no gubernamentales, asociaciones y grupos de pacientes o médicos, así como las instituciones de salud públicas o privadas, podrán participar de la elaboración de</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS Y REGLAMENTACIÓN:</b> El Ministerio de Salud y Protección Social deberá formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la Política Pública para el abordaje integral de la endometriosis.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, <b>municipal</b> y distrital, así como las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, grupos de pacientes, médicos, <b>comunidad en general</b>, así como las instituciones de salud públicas o</p>
<p>fuera de este con diferentes abordajes terapéuticos con base en su tipo: Tipo I (endometriosis peritoneal superficial), Grado II (endometriosis ovárica) y Grado III (endometriosis profunda).</p> <p><b>2) ABORDAJE INTEGRAL.</b> Es el conjunto de tecnologías, exámenes, procedimientos, tratamientos, medicamentos, controles y seguimientos médicos con acceso oportuno, dentro de los tiempos establecidos por el médico tratante.</p> <p><b>3) ATENCIÓN PRIORITARIA Y CONTINUADA:</b> Es la prestación de todos los servicios médicos o no médicos, de manera prevalente, sin dilaciones y demoras o barreras de ningún tipo.</p>	<p>recubre la parte interna del útero) se implanta y crece fuera de este.</p> <p><del>Con base en su tipo en función a su</del> <b>localización:</b> Tipo I (endometriosis peritoneal superficial), <b>Tipo II</b> (endometriosis ovárica) y <b>Tipo III</b> (endometriosis profunda). <b>Así como, en función al avance de la enfermedad: Fase I (mínima), Fase II (leve), Fase III (moderada) y Fase IV (grave).</b></p> <p><b>2) ABORDAJE INTEGRAL.</b> Es el conjunto de acciones de promoción, prevención, tecnologías, exámenes, procedimientos, tratamientos, medicamentos, controles y seguimientos médicos con acceso oportuno, dentro de los tiempos establecidos por el médico tratante.</p> <p><b>3) ATENCIÓN PRIORITARIA Y CONTINUADA:</b> Es la prestación de todos los servicios médicos o no médicos, de manera prevalente, sin dilaciones, demoras o barreras de ningún tipo.</p>
<p><b>ARTICULO 3. RECONOCIMIENTO DE LA ENDOMETRIOSIS COMO ENFERMEDAD CRÓNICA, INCAPACITANTE Y/O DISCAPACITANTE:</b> Declárase la endometriosis como enfermedad crónica, incapacitante y/o discapacitante, que reduce la autonomía de las personas que la padecen y afecta en forma negativa y directa su calidad de vida.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3. RECONOCIMIENTO DE LA ENDOMETRIOSIS COMO ENFERMEDAD CRÓNICA PROGRESIVA Y DEBILITANTE INCAPACITANTE Y/O DISCAPACITANTE:</b> Declárase la endometriosis como enfermedad crónica, <b>progresiva y debilitante incapacitante y/o discapacitante</b>, que <b>puede disminuir la calidad de vida debido al dolor intenso de quien reduce la autonomía de las</b></p>
<p>planes, programas y proyectos derivados de la presente Ley para promover la salud y el bienestar de las mujeres con endometriosis, a fin de prevenir mayores afectaciones a su salud y contribuir al tratamiento físico, mental y social de estas, así como a la formulación de la Política Pública y su reglamentación por parte del Ministerio de Salud y Seguridad Social, el cual establecerá los mecanismos efectivos y permanentes de participación.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> La política Pública de abordaje integral de la endometriosis incluirá como mínimo las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criterios y parámetros bajo los cuales se puede dictaminar que un caso de endometriosis sea declarado como crónico, incapacitante y/o discapacitante.</li> <li>2. Definir y actualizar, conforme con los avances y estudios que se obtengan en la materia, los protocolos específicos para la atención, diagnóstico temprano y abordaje integral de la endometriosis, que alcance a todos los niveles de atención de la salud, con especial énfasis en la atención primaria, dirigido a establecer criterios unificados que favorezcan la detección temprana, la atención oportuna e interdisciplinaria, la derivación y el seguimiento de la enfermedad.</li> </ol>	<p>privadas, podrán participar de la elaboración de planes, programas y proyectos derivados de la presente Ley para promover la salud y el bienestar de las mujeres con endometriosis, a fin de prevenir mayores afectaciones a su salud y contribuir al tratamiento físico, mental y social de estas, así como a la formulación de la Política Pública y su reglamentación por parte del Ministerio de Salud y <b>Protección Social o quien haga sus veces</b>, el cual establecerá los mecanismos efectivos y permanentes de participación.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> La política Pública de abordaje integral de la endometriosis incluirá como mínimo las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Criterios y parámetros bajo los cuales se puede dictaminar que un caso de endometriosis <b>es crónico, incapacitante y/o discapacitante de carácter temporal o permanente</b></li> <li>2. Definir y actualizar, conforme con los avances y estudios que se obtengan en la materia, los protocolos específicos para la atención, diagnóstico temprano y abordaje integral de la endometriosis, <b>con</b> alcance a todos los niveles de atención de la salud, con especial énfasis en la atención primaria, dirigido a establecer criterios unificados que favorezcan la detección temprana, la atención oportuna e interdisciplinaria, la derivación y el seguimiento de la enfermedad.</li> </ol>

<p>3. Disposiciones para la prevención, diagnóstico temprano y prioritario, tratamiento integral, control, tratamiento médico y quirúrgico, medicamentos y apoyo psico-social de las personas diagnosticadas y sus familiares, así como la prevención de complicaciones físicas, emocionales y sociales de las personas diagnosticadas</p> <p>4. Implantar la capacitación periódica y actualización del personal médico y de salud relacionados con el abordaje integral de pacientes con endometriosis, para promover el diagnóstico temprano de la enfermedad, la ruta de atención en caso de síntomas o sospecha, la aplicación de los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud, incluyendo información actualizada sobre la endometriosis, sus síntomas, diagnósticos, tratamientos y demás avances científicos disponibles para la atención y tratamiento de la enfermedad</p> <p>5. Generar, facilitar y garantizar el acceso permanente a información sobre la endometriosis y sus complicaciones, a efecto del reconocimiento temprano de la misma, su tratamiento y adecuado control, a través de los distintos medios de comunicación, tanto en formato digital, gráfico como en cualquier otro medio idóneo</p> <p>6. Promover la investigación clínica y</p>	<p>3. Disposiciones para el fortalecimiento de la prevención, diagnóstico temprano y prioritario, tratamiento integral, control, tratamiento médico y quirúrgico, medicamentos y apoyo psico-social de las personas diagnosticadas y sus familiares, así como la prevención de complicaciones físicas, emocionales y sociales de las personas diagnosticadas</p> <p>4. Implantar la capacitación periódica y actualización del personal médico y de salud relacionados con el abordaje integral de pacientes con endometriosis, para promover el diagnóstico temprano de la enfermedad, la ruta de atención en caso de síntomas o sospecha, la aplicación de los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y <b>Protección Social</b>, incluyendo información actualizada sobre la endometriosis, sus síntomas, diagnósticos, tratamientos y demás avances científicos disponibles para la atención y tratamiento de la enfermedad</p> <p>5. Generar, facilitar y garantizar el acceso permanente a información sobre la endometriosis y sus complicaciones, a efecto del reconocimiento temprano de la misma, su tratamiento y adecuado control, a través de los distintos medios de comunicación, tanto en formato digital, gráfico como en cualquier otro medio idóneo</p>	<p>científica sobre la endometriosis, así como su divulgación al público general y especializado</p> <p>7. Campañas de promoción, sensibilización y concientización a la ciudadanía en general</p> <p>8. Protocolos de atención prioritaria para diagnósticos tempranos y tratamientos con abordaje integral</p> <p>9. Llevar un registro estadístico de datos abiertos y pormenorizados de personas con endometriosis y sus patologías derivadas, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales</p> <p>10. Mecanismos para registro, medición, análisis de casos, tendencias, factores y demás información que permita a las autoridades tomar decisiones que garanticen efectivamente el objeto de la presente Ley</p> <p>11. Métodos de medición, actualización e informe de cumplimiento, impacto y logros de las disposiciones de la presente Ley, de la Política Pública y su reglamentación</p> <p>12. Medidas de protección laboral, educativa y social para las personas diagnosticadas</p> <p>13. Establecer la ruta de atención que</p>	<p>6. Promover la investigación clínica y científica sobre la endometriosis, así como su divulgación al público general y especializado</p> <p>7. Campañas de promoción, sensibilización y concientización a la ciudadanía en general</p> <p>8. Protocolos de atención prioritaria para diagnósticos tempranos y tratamientos con abordaje integral</p> <p>9. Llevar un registro estadístico de datos abiertos y pormenorizados de personas con endometriosis y sus patologías derivadas, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales</p> <p>10. Mecanismos para registro, medición, análisis de casos, tendencias, factores y demás información que permita a las autoridades tomar decisiones que garanticen efectivamente el objeto de la presente Ley</p> <p>11. Métodos de medición, actualización e informe de cumplimiento, impacto y logros de las disposiciones de la presente Ley, de la Política Pública y su reglamentación</p> <p>12. Medidas de protección de protección laboral, educativa y social para las personas diagnosticadas</p>
<p>garantice conexidad con los derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a la maternidad.</p> <p>14. Ajustar los procesos a la atención integral prioritaria y continuada que comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.</p> <p>15. Incluirá un enfoque específico para el desarrollo de planes y programas que atiendan las necesidades de prevención, diagnóstico oportuno, y tratamiento integral para la mujer rural, teniendo en cuenta y respetando sus prácticas y creencias ancestrales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. GARANTÍA DEL ABORDAJE INTEGRAL.</b> Quedan incluidos dentro del Plan Básico de Salud (PBS) o el que haga sus veces, todos los procedimientos, medicamentos, tratamientos y terapias para el abordaje integral de la endometriosis, así como los nuevos procedimientos y técnicas que se desarrollen mediante avances técnico-científicos.</p>	<p>13. Establecer la ruta de atención que garantice conexidad con los derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a la maternidad.</p> <p>14. Ajustar los procesos a la atención integral prioritaria y continuada que comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.</p> <p>15. Incluirá un enfoque específico para el desarrollo de planes y programas que atiendan las necesidades de prevención, diagnóstico oportuno y tratamiento integral para las mujeres rurales, <b>facilitando su acceso a los servicios de salud</b>, teniendo en cuenta y respetando sus prácticas y creencias ancestrales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. GARANTÍA DEL ABORDAJE INTEGRAL.</b> El Gobierno Nacional <b>garantizará el cumplimiento de la política pública de abordaje integral en el sistema de seguridad social en salud y en el</b> <del>Quedan incluidos dentro del Plan Básico de Salud (PBS) o el que haga sus veces, todos los procedimientos, medicamentos, tratamientos y terapias para el abordaje integral de la endometriosis, así como los nuevos procedimientos y técnicas que se desarrollen mediante avances técnico-científicos.</del></p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. REGISTRO DE PACIENTES DE ENDOMETRIOSIS:</b> Créese el Registro de Pacientes de Endometriosis. El Ministerio de Salud y Protección Social, pondrá en marcha una base de datos para la agilidad de la atención a pacientes diagnosticados con endometriosis o en ruta de atención previa a la confirmación del diagnóstico, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales.</p> <p>El médico que tenga la presunción diagnóstica de endometriosis para un paciente, lo incluirá en esta base de datos, previa autorización suya o de los padres, tutores o representantes legales, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada paciente contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p> <p>No se requerirá autorización adicional, especial o independiente para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los pacientes incluidos en el Registro de Pacientes de Endometriosis.</p> <p>Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización adicional, especial o independiente alguna para la</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. REGISTRO DE PACIENTES DE ENDOMETRIOSIS:</b> Créese el Registro de Pacientes de <b>con</b> Endometriosis. El Ministerio de Salud y Protección Social, pondrá en marcha una base de datos para evaluar y garantizar la oportunidad en la atención a pacientes diagnosticados con endometriosis o en la ruta de atención previa a la confirmación del diagnóstico, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales.</p> <p>El médico que tenga la presunción diagnóstica de endometriosis para un paciente, lo incluirá en esta base de datos, previa autorización suya o de los padres, tutores o representantes legales, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada paciente contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte <b>o se confirme</b>, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p> <p>No se requerirá autorización adicional, especial o independiente para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los pacientes incluidos en el Registro de Pacientes de Endometriosis.</p> <p>Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización adicional,</p>

<p>atención integral de los pacientes.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> El Registro de Pacientes de Endometriosis cumplirá funciones para la obtención de data médica, estadística y científica, de manera anonimizada, que podrá ser usada por las entidades públicas o privadas competentes para generar investigación, conocimiento, boletines epidemiológicos e informes sobre la enfermedad, sus causas, condiciones, efectividad de tratamientos, entre otros.</p>	<p>especial o independiente alguna para la atención integral de los pacientes.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> El Registro de Pacientes de Endometriosis cumplirá funciones para la obtención de data médica, estadística y científica, de manera anonimizada, que podrá ser usada por las entidades públicas o privadas competentes para generar investigación, conocimiento, boletines epidemiológicos e informes sobre la enfermedad, sus causas, condiciones, efectividad de tratamientos, entre otros.</p> <p><b>PARAGRAFO:</b> El registro de que trata este artículo, podrá incorporarse con otros similares ya existentes.</p>	<p>cardiovascular, entre otros.</p> <p>La Ruta Diagnóstica Temprana y de Atención incorporará equipos multidisciplinarios, que incluyan la investigación, atención, diagnóstico temprano, tratamiento con abordaje integral y de urgencias, y dispondrá de apoyo a los pacientes incluyendo, pero sin limitarse a prácticas de autocuidado, salud menstrual, prevención y orientación ante caso de violencia ginecológica y de discriminación basada en género, raza, clase, orientación sexual o identidad de género.</p>	<p>las especialidades de <b>medicina interna</b>, ginecología, urología, proctología, neumología, cardiovascular, entre otros.</p> <p>La Ruta Diagnóstica Temprana y de Atención <b>de la Endometriosis</b>, incorporará equipos multidisciplinarios que incluyan la investigación, <b>promoción y prevención</b>, atención, diagnóstico temprano, tratamiento con abordaje integral y de urgencias, y dispondrá de apoyo a los pacientes incluyendo, pero sin limitarse a prácticas de autocuidado, salud menstrual, prevención y orientación ante caso de violencia ginecológica y de discriminación basada en género, raza, clase, orientación sexual o identidad de género.</p>
<p><b>ARTÍCULO 8°. INICIO DE RUTA DIAGNÓSTICA TEMPRANA Y DE ATENCIÓN:</b> Cuando un médico, independientemente de su especialidad, identifique los síntomas indicativos de endometriosis establecidos en los protocolos y/o presuma la existencia de endometriosis o de las patologías dispuestas en los protocolos de atención, deberá remitir al paciente para la activación de la Ruta Diagnóstica Temprana, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes de apoyo diagnóstico y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta que el diagnóstico sea descartado o confirmado por parte de los especialistas correspondientes designados en las especialidades de ginecología, urología, proctología, neumología,</p>	<p><b>ARTÍCULO 8°. INICIO DE LA RUTA DIAGNÓSTICA TEMPRANA Y DE ATENCIÓN DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> Cuando un médico, independientemente de su especialidad, identifique los síntomas indicativos de endometriosis establecidos en los protocolos y/o presuma la existencia de endometriosis o de las patologías dispuestas en los protocolos de atención, deberá remitir al paciente para la activación de la Ruta Diagnóstica Temprana y de Atención de la Endometriosis, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes de apoyo diagnóstico y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta que el diagnóstico sea descartado o confirmado por parte de los especialistas correspondientes designados en</p>	<p><b>ARTÍCULO 9o. PROTECCIÓN REFORZADA:</b> La endometriosis no será causa de discriminación en ningún ámbito y, en particular, no podrá ser invocada como causal legítima de despido en la relación de trabajo, tanto en el sector público como en el privado.</p> <p>Toda persona trabajadora que padezca endometriosis tendrá derecho a que se le reconozca las incapacidades o discapacidades que correspondan según lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social. Una persona diagnosticada con endometriosis sólo podrá ser despedida o destituida de su puesto de trabajo por causa justificada, previa autorización del Ministerio de Trabajo, otorgándole toda la protección y garantías legales y procesales establecidas a favor de los trabajadores que padecen enfermedades</p>	<p><b>ARTÍCULO 9o. PROTECCIÓN REFORZADA: HORARIOS FLEXIBLES:</b> La endometriosis no será causa de discriminación en ningún ámbito y, en particular, no podrá ser invocada como causal legítima de despido en la relación de trabajo, tanto en el sector público como en el privado.</p> <p>Toda persona trabajadora que padezca endometriosis tendrá derecho a que se le reconozca las incapacidades o discapacidades que correspondan según lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social. Una persona diagnosticada con endometriosis sólo podrá ser despedida o destituida de su puesto de trabajo por causa justificada, previa autorización del Ministerio de Trabajo, otorgándole toda la protección y garantías legales y procesales establecidas a favor de los trabajadores que padecen enfermedades crónicas degenerativas que produzcan</p>
<p>crónicas degenerativas que produzcan discapacidad laboral.</p> <p>Para las personas en procesos de educación escolar, universitaria o de cualquier tipo, tendrá acceso a las medidas de protección que correspondan para garantizar su derecho al acceso a la educación, incluyendo, pero sin limitarse, al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p>	<p>discapacidad laboral.</p> <p><b>La trabajadora diagnosticada con endometriosis y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario de trabajo con el fin de contribuir en la mejorar calidad de vida de esta, así como la satisfacción y motivación de sus trabajadores. En todo caso atendiendo la necesidad del servicio.</b></p> <p><b>Así mismo, la trabajadora que padezca endometriosis tendrá derecho a que se le reconozca las incapacidades o discapacidades que correspondan según lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social.</b></p> <p>Para las personas en procesos de educación escolar, universitaria o de cualquier tipo, tendrá acceso a las medidas de protección que correspondan para garantizar su derecho al acceso a la educación, incluyendo, pero sin limitarse, al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p>	<p>cada año.</p> <p>En el marco del Día Nacional de la Endometriosis y durante el mes de marzo de cada año, se implementará una campaña pedagógica y de difusión que tenga por objeto informar y concientizar sobre las características, grados, síntomas y consecuencias de la Endometriosis, a fin de incentivar la detección temprana, control y posterior abordaje integral, en el marco de los programas establecidos o a establecerse por el Gobierno Nacional a través de los organismos competentes</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> El Gobierno Nacional y los entes descentralizados podrán disponer de apoyos necesarios para las organizaciones médicas y de la sociedad civil, incluyendo pacientes y familiares, para la realización de eventos y campañas durante el mes de marzo y en especial el día 14 de marzo, día internacional de concientización y prevención de la endometriosis.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10o. DÍA NACIONAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> Institúyase el catorce (14) de marzo de cada año como el Día Nacional de la concientización y prevención de la Endometriosis, en consonancia con el Día Mundial de la Endometriosis establecido por la Organización Mundial de la Salud.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, regional y municipal, con competencias relacionadas con el objeto de la presente ley, dispondrán de actividades, campañas, iniciativas que se puedan ejecutar con especial énfasis en los meses de marzo de</p>
<p><b>ARTÍCULO 10o. DÍA NACIONAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> Institúyase el catorce (14) de marzo de cada año como el Día Nacional de la concientización y prevención de la Endometriosis, en consonancia con el Día Mundial de la Endometriosis establecido por la Organización Mundial de la Salud.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, regional y municipal, con competencias relacionadas con el objeto de la presente ley, dispondrán de actividades, campañas, iniciativas que se puedan ejecutar con especial énfasis en los meses de marzo de</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 11°. CAMPAÑAS DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN:</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación, diseñarán y adoptarán campañas de educación y sensibilización, tanto para el público en general, como para los menores de edad en instituciones educativas, orientadas a generar conciencia y sensibilización sobre la enfermedad de endometriosis, sus síntomas y</p>	<p><b>ARTÍCULO 11°. CAMPAÑAS DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN:</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñarán y adoptarán campañas de educación y sensibilización, tanto para el público en general, como para los menores de edad en instituciones educativas, orientadas a generar conciencia y sensibilización sobre la enfermedad de endometriosis, sus síntomas y</p>

<p>prevención, así como a los asuntos relacionados con la enfermedad, tales como educación sexual y de género, reconocimiento y sensibilización ante el proceso menstrual y su estigmatización, incluyendo el dolor menstrual y los elementos de higiene, entre otros. En los programas de educación sexual se deberá incluir igualmente información sobre endometriosis y también se abordará la violencia ginecológica como parte de la educación en sexualidad, salud y derechos reproductivos.</p> <p>El Ministerio de Salud dispondrá de los espacios de difusión otorgados al Estado, tanto en canales de televisión abierta como en emisoras radiales, así como en las páginas y redes de las entidades públicas, para implementar campañas de difusión que tengan por objeto concientizar a la población sobre las características de la endometriosis, incentivar la consulta médica y la identificación de posibles síntomas.</p>	<p>prevención, así como a los asuntos relacionados con la enfermedad, tales como educación sexual y de género, reconocimiento y sensibilización ante el proceso menstrual y su estigmatización, incluyendo el dolor menstrual y los elementos de higiene, entre otros. <del>En los programas de educación sexual se deberá incluir igualmente información sobre endometriosis y también se abordará la violencia ginecológica como parte de la educación en sexualidad, salud y derechos reproductivos.</del></p> <p>El Ministerio de Salud y <b>Protección Social</b> dispondrá de los espacios de difusión otorgados al Estado, tanto en canales de televisión abierta como en emisoras radiales, así como en las páginas y redes de las entidades públicas, para implementar campañas de difusión que tengan por objeto concientizar a la población sobre las características de la endometriosis, incentivar la consulta médica y la identificación de posibles síntomas.</p>
<p><b>ARTÍCULO 12o. RECURSOS Y FINANCIACIÓN:</b> Autorícese al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones, acuerdos interadministrativos, las asociaciones público-privadas y las modificaciones presupuestales que sean necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 13. INFORME ANUAL AL CONGRESO:</b> El Gobierno Nacional deberá</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>

<p><b>7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN PREVENCIÓN, DIAGNÓSTICO TEMPRANO Y TRATAMIENTO INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS, PARA LA PROMOCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN ANTE LA ENFERMEDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública de prevención, acceso completo a la detección, diagnóstico temprano, estudios, control, tratamiento y terapias necesarias para el abordaje integral de la endometriosis y garantizar el derecho a la salud de las personas con diagnóstico o presunción de endometriosis, así como la concientización de la población</p> <p><b>ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente ley se comprenderán las siguientes definiciones:</p> <p><b>1) ENDOMETRIOSIS.</b> Enfermedad ginecológica y sistémica que afecta a las mujeres en edad reproductiva, de origen multifactorial donde el endometrio (tejido que recubre la parte interna del útero) se implanta y crece fuera de este.</p> <p>Tiene diferentes abordajes terapéuticos en función a su localización: Tipo I (endometriosis peritoneal superficial), Tipo II (endometriosis ovárica) y Tipo III (endometriosis profunda). Así como, en función al avance de la enfermedad: Fase I (mínima), Fase II (leve), Fase III (moderada) y Fase IV (grave).</p> <p><b>2) ABORDAJE INTEGRAL.</b> Es el conjunto de acciones de promoción, prevención, tecnologías, exámenes, procedimientos, tratamientos, medicamentos, controles y seguimientos médicos con</p>	
--	--

<p>presentar de forma anual a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República, un informe sobre los avances y seguimiento de la implementación de la Política Pública de abordaje integral de la endometriosis, el cual deberá ser radicado en el mes de marzo de cada legislatura.</p>	
<p><b>ARTÍCULO NUEVO: PARTICIPACION CIUDADANA.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, deberá fomentar la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 14. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional cuenta con un (1) año para reglamentar las disposiciones aquí contenidas, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>

<p><b>6. PROPOSICION</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de la facultades conferidas por el artículo 153 de la ley 5 de 1992, se rinde ponencia positiva y se solicita a la Honorable Comisión Séptima de Senado dar primer debate al proyecto de ley Proyecto de ley N° 352/2022 Senado, 302/2021 Cámara, acumulado al 328/2021 cámara "Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones"</p>	
--	--

<p>acceso oportuno, dentro de los tiempos establecidos por el médico tratante.</p> <p><b>3) ATENCIÓN PRIORITARIA Y CONTINUADA:</b> Es la prestación de todos los servicios médicos o no médicos, de manera prevalente, sin dilaciones, demoras o barreras de ningún tipo.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. RECONOCIMIENTO DE LA ENDOMETRIOSIS COMO ENFERMEDAD CRÓNICA PROGRESIVA Y DEBILITANTE:</b> Declárese la endometriosis como enfermedad crónica, progresiva y debilitante, que puede disminuir la calidad de vida debido al dolor intenso de quien la padece.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> El Ministerio de Salud y Seguridad Social reglamentará las condiciones, parámetros y disposiciones necesarias para el reconocimiento de los casos que generan incapacidad temporal o incapacidad absoluta. En todo caso, respetando la autonomía médica, en atención de los síntomas y lesiones que presente la paciente</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> Son beneficiarias de la presente ley todas las personas menstruantes, así como aquellas que se encuentren en menopausia o tengan ausencia de sangrado menstrual por causa natural, química o por extirpación de órganos, sin importar la edad, la identidad de género o género asignado en su documento de identidad.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS Y REGLAMENTACIÓN:</b> El Ministerio de Salud y Protección Social deberá formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la Política Pública para el abordaje integral de la endometriosis.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital, así como las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, grupos de pacientes, médicos, comunidad en general, así como las instituciones de salud públicas o privadas, podrán participar de la elaboración de planes, programas y proyectos derivados de la presente Ley para promover la salud y el bienestar de las mujeres con endometriosis, a fin de prevenir mayores afectaciones a su salud y contribuir al tratamiento físico, mental y social de estas, así como a la formulación de la Política Pública y su reglamentación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, el cual establecerá los mecanismos efectivos y permanentes de participación.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> La política Pública de abordaje integral de la endometriosis incluirá como mínimo las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Criterios y parámetros bajo los cuales se puede dictaminar que un caso de endometriosis es crónico, incapacitante de carácter temporal o permanente</p>	
---	--

<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Definir y actualizar, conforme con los avances y estudios que se obtengan en la materia, los protocolos específicos para la atención, diagnóstico temprano y abordaje integral de la endometriosis, con alcance a todos los niveles de atención de la salud, con especial énfasis en la atención primaria, dirigido a establecer criterios unificados que favorezcan la detección temprana, la atención oportuna e interdisciplinaria, la derivación y el seguimiento de la enfermedad.</li> <li>3. Disposiciones para el fortalecimiento de la prevención, diagnóstico temprano y prioritario, tratamiento integral, control, tratamiento médico y quirúrgico, medicamentos y apoyo psico-social de las personas diagnosticadas y sus familiares, así como la prevención de complicaciones físicas, emocionales y sociales de las personas diagnosticadas</li> <li>4. Implantar la capacitación periódica y actualización del personal médico y de salud relacionados con el abordaje integral de pacientes con endometriosis, para promover el diagnóstico temprano de la enfermedad, la ruta de atención en caso de síntomas o sospecha, la aplicación de los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, incluyendo información actualizada sobre la endometriosis, sus síntomas, diagnósticos, tratamientos y demás avances científicos disponibles para la atención y tratamiento de la enfermedad</li> <li>5. Generar, facilitar y garantizar el acceso permanente a información sobre la endometriosis y sus complicaciones, a efecto del reconocimiento temprano de la misma, su tratamiento y adecuado control, a través de los distintos medios de comunicación, tanto en formato digital, gráfico como en cualquier otro medio idóneo</li> <li>6. Promover la investigación clínica y científica sobre la endometriosis, así como su divulgación al público general y especializado</li> <li>7. Campañas de promoción, sensibilización y concientización a la ciudadanía en general</li> <li>8. Protocolos de atención prioritaria para diagnósticos tempranos y tratamientos con</li> </ol>	<p>abordaje integral</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Llevar un registro estadístico de datos abiertos y pormenorizados de personas con endometriosis y sus patologías derivadas, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales</li> <li>10. Mecanismos para registro, medición, análisis de casos, tendencias, factores y demás información que permita a las autoridades tomar decisiones que garanticen efectivamente el objeto de la presente Ley</li> <li>11. Métodos de medición, actualización e informe de cumplimiento, impacto y logros de las disposiciones de la presente Ley, de la Política Pública y su reglamentación</li> <li>12. Medidas de protección de protección laboral, educativa y social para las personas diagnosticadas</li> <li>13. Establecer la ruta de atención que garantice conexidad con los derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a la maternidad.</li> <li>14. Ajustar los procesos a la atención integral prioritaria y continuada que comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.</li> <li>15. Incluirá un enfoque específico para el desarrollo de planes y programas que atiendan las necesidades de prevención, diagnóstico oportuno y tratamiento integral para las mujeres rurales, facilitando su acceso a los servicios de salud, teniendo en cuenta y respetando sus prácticas y creencias ancestrales.</li> </ol>
<p><b>ARTÍCULO 6. GARANTÍA DEL ABORDAJE INTEGRAL.</b> El Gobierno Nacional garantizará el cumplimiento de la política pública de abordaje integral en el sistema de seguridad social en salud y en el Plan Básico de Salud (PBS) o el que haga sus veces.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. REGISTRO DE PACIENTES DE ENDOMETRIOSIS:</b> Créese el Registro de Pacientes con Endometriosis. El Ministerio de Salud y Protección Social, pondrá en marcha una base de datos para evaluar y garantizar la oportunidad en la atención a pacientes diagnosticados con endometriosis o en la ruta de atención previa a la confirmación del diagnóstico, dando cumplimiento a la legislación vigente sobre protección de datos personales.</p> <p>El médico que tenga la presunción diagnóstica de endometriosis para un paciente, lo incluirá en esta base de datos, previa autorización suya o de los padres, tutores o representantes legales, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. INICIO DE LA RUTA DIAGNÓSTICA TEMPRANA Y DE ATENCIÓN DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> Cuando un médico, independientemente de su especialidad, identifique los síntomas indicativos de endometriosis establecidos en los protocolos y/o presuma la existencia de endometriosis o de las patologías dispuestas en los protocolos de atención, deberá remitir al paciente para la activación de la Ruta Diagnóstica Temprana y de Atención de la Endometriosis, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes de apoyo diagnóstico y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta que el diagnóstico sea descartado o confirmado por parte de los especialistas correspondientes designados en las especialidades de medicina interna, ginecología, urología, proctología, neumología, cardiovascular, entre otros.</p> <p>La Ruta Diagnóstica Temprana y de Atención de la Endometriosis, incorporará equipos multidisciplinarios que incluyan investigación, promoción y prevención, atención, diagnóstico temprano, tratamiento con abordaje integral y de urgencias, y dispondrá de apoyo a los pacientes incluyendo, pero sin limitarse a prácticas de autocuidado, salud menstrual, prevención y orientación ante caso de violencia ginecológica y de discriminación basada en género, raza, clase, orientación sexual o identidad de género.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada paciente contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte o se confirme, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p>	<p>No se requerirá autorización adicional, especial o independiente para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los pacientes incluidos en el Registro de Pacientes de Endometriosis.</p> <p>Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización adicional, especial o independiente alguna para la atención integral de los pacientes.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> El Registro de Pacientes de Endometriosis cumplirá funciones para la obtención de data médica, estadística y científica, de manera anonimizada, que podrá ser usada por las entidades públicas o privadas competentes para generar investigación, conocimiento, boletines epidemiológicos e informes sobre la enfermedad, sus causas, condiciones, efectividad de tratamientos, entre otros.</p> <p><b>PARAGRAFO:</b> El registro de que trata este artículo, podrá incorporarse con otros similares ya existentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 9o. HORARIOS FLEXIBLES:</b> La trabajadora diagnosticada con endometriosis y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario de trabajo con el fin de contribuir en la mejorar calidad de vida de esta, así como la satisfacción y motivación de sus trabajadores. En todo caso atendiendo la necesidad del servicio.</p> <p>Así mismo, la trabajadora que padezca endometriosis tendrá derecho a que se le reconozca las incapacidades o discapacidades que correspondan según lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Para las personas en procesos de educación escolar, universitaria o de cualquier tipo, tendrá acceso a las medidas de protección que correspondan para garantizar su derecho al acceso a la educación, incluyendo, pero sin limitarse, al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 10o. DÍA NACIONAL DE LA ENDOMETRIOSIS:</b> Institúyase el catorce (14) de marzo de cada año como el Día Nacional de la concientización y prevención de la Endometriosis, en consonancia con el Día Mundial de la Endometriosis establecido por la Organización Mundial de la Salud.</p> <p>Todas las entidades públicas del orden nacional, regional y municipal, con competencias relacionadas con el objeto de la presente ley, dispondrán de actividades, campañas, iniciativas que se puedan ejecutar con especial énfasis en los meses de marzo de cada año.</p>

En el marco del Día Nacional de la Endometriosis y durante el mes de marzo de cada año, se implementará una campaña pedagógica y de difusión que tenga por objeto informar y concientizar sobre las características, grados, síntomas y consecuencias de la Endometriosis, a fin de incentivar la detección temprana, control y posterior abordaje integral, en el marco de los programas establecidos o a establecerse por el Gobierno Nacional a través de los organismos competentes

**PARÁGRAFO:** El Gobierno Nacional y los entes descentralizados podrán disponer de apoyos necesarios para las organizaciones médicas y de la sociedad civil, incluyendo pacientes y familiares, para la realización de eventos y campañas durante el mes de marzo y en especial el día 14 de marzo, día internacional de concientización y prevención de la endometriosis.

**ARTÍCULO 11°. CAMPAÑAS DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN:** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñarán y adoptarán campañas de educación y sensibilización, tanto para el público en general, como para los menores de edad en instituciones educativas, orientadas a generar conciencia y sensibilización sobre la enfermedad de endometriosis, sus síntomas y prevención, así como a los asuntos relacionados con la enfermedad, tales como educación sexual y de género, reconocimiento y sensibilización ante el proceso menstrual y su estigmatización, incluyendo el dolor menstrual y los elementos de higiene, entre otros.

El Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá de los espacios de difusión otorgados al Estado, tanto en canales de televisión abierta como en emisoras radiales, así como en las páginas y redes de las entidades públicas, para implementar campañas de difusión que tengan por objeto concientizar a la población sobre las características de la endometriosis, incentivar la consulta médica y la identificación de posibles síntomas.

**ARTÍCULO 12o. RECURSOS Y FINANCIACIÓN:** Autorícese al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones, acuerdos interadministrativos, las asociaciones público-privadas y las modificaciones presupuestales que sean necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

**ARTÍCULO 13. INFORME ANUAL AL CONGRESO:** El Gobierno Nacional deberá presentar de forma anual a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República, un informe sobre los avances

y seguimiento de la implementación de la Política Pública de abordaje integral de la endometriosis, el cual deberá ser radicado en el mes de marzo de cada legislatura.

**ARTICULO 14: PARTICIPACION CIUDADANA.** El Ministerio de Salud y Protección Social, deberá fomentar la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

**ARTÍCULO 15. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional cuenta con un (1) año para reglamentar las disposiciones aquí contenidas, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
MILLA PATRICIA ROMERO SOTO  
Senadora de la Republica

  
AYDEE LARAZO CUBILLOS  
Senadora de la Republica

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
Senadora de la Republica

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los quince (15) del mes de junio año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N°. 352/2022 SENADO y 302/2021 CÁMARA y SU ACUMULADO AL PL- 328/2021 CÁMARA.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN PREVENCIÓN, DIAGNOSTICO TEMPRANO Y TRATAMIENTO INTEGRAL DE LA ENDOMETRIOSIS, PARA LA PROMOCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN ANTE LA ENFERMEDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

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

La Secretaria,

  
DIANA NOVOA MONTOYA  
SECRETARÍA COMISIÓN VII SENADO

**CONTENIDO**

Gaceta número 749 - jueves 16 de junio de 2022  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS

- Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 45 de 2021 Senado, por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía... 1
- Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 191 de 2021 Senado, por la cual se determinan los lineamientos para la elaboración de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones... 12
- Informe de ponencia primer debate Senado proyecto de ley número 352 de 2022 Senado, 302 de 2021 Cámara, acumulado al 328 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política publica en prevencion, diagnostico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promocion y sensibilizacion ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones..... 17