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 - Nº 195 | Bogotá, D. C., martes, 22 de marzo de 2022 | EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co | JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo número 814 del 04 de junio de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto número 637 de 2020.

Palabras clave: *Transferencias condicionadas, superación de pobreza, giros.*

Instituciones clave: *Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Trabajo.*

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 182 de 2021 Cámara (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto propuesto

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley fue radicado el 03 de agosto de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Es autor del Proyecto el Honorable Representante Fabián Díaz Plata.

El 08 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio CSPCP 3.7.5712-2020 designó como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y ponente a la Representante Ángela Patricia Sánchez Leal; y fue publicado en la Gaceta 1030 de 2021.

Cabe resaltar que el mismo Proyecto de Ley fue radicado el 07 de mayo de 2021 con el número 608 de 2021 Cámara, pero fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2021. Sus publicaciones se realizaron en las gacetas 414 de 2021 y 640 de 2021.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley –que cuenta con 3 artículos– busca "*extender las entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020*", en línea con lo anterior, propone que el Gobierno nacional entregue dichas transferencias adicionales y extraordinarias.

Los primeros dos artículos se dividen así: **artículo 1** (objeto), **artículo 2** (habilita al Gobierno nacional para que, por medio del Ministerio de Trabajo y el Departamento de Prosperidad Social se entreguen las transferencias adicionales y extraordinarias); y **artículo 3** (vigencia).

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. Expone que el Decreto 814 de 2020 entrega transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

2. Detalla que las transferencias condicionadas benefician a los siguientes segmentos poblacionales:

- En el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de ciento cuarenta mil ciento cuarenta y seis millones dos mil trescientos cuarenta y tres pesos ($ 140.146.002.343).
- En el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de $398.000.000.000 de pesos.
- En el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de $107.000.000.000; para un monto total de $ 645.146.002.343.

3. Qué el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informa que la disponibilidad presupuestal asignada al programa no permitiría una nueva entrega de transferencias monetarias.

4. La iniciativa trae a colación un estudio de Fedesarrollo, el cual indica que la pobreza en Colombia alcanzaría para 2020 "*un nivel de entre 47% y 49% por la pandemia del Covid-19*".

5. Por otro lado, se señala que el Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia estima que la población en pobreza o vulnerabilidad monetaria habría podido ascender a un nivel cercano entre el 54.5% y el 59.5% en términos de personas, por lo cual sugiere una reformulación del monto y la cobertura de las transferencias monetarias gubernamentales para hogares o personas en pobreza y vulnerabilidad con el fin de aliviar la crítica situación de ingresos y garantizar su derecho al mínimo vital.

6. Se señala que en la Encuesta Pulso Social del DANE, una cuarta parte de los hogares colombianos tuvo que reducir de tres a dos comidas diarias, lo que significa que el 77% de los hogares sigue igual, el 23% pasó de 3 a 2 y el 10% de los hogares sólo tienen para una comida al día.

7. El Proyecto de Ley expone que para el año 2020 la pobreza monetaria fue de 42,5% y la pobreza monetaria extrema fue de 15,1% en el total nacional, según cifras del DANE. Bajo estas circunstancias, a nivel nacional, en 2020 la pobreza monetaria fue 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 35,7%.

V. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en 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 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

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

ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral...

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

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

ARTÍCULO 215. (...) El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo(...)

2. MARCO LEGAL

Ley 137 de 1994 - "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

ARTÍCULO 49. REFORMA, ADICIONES O DEROGACIONES DE MEDIDAS. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Ley 1532 de 2012 – "por medio de la cual se adoptan unas medidas de politica y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción"

"Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción."

Ley 1948 de 2019 – "por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción"

"Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción."

Resolución 852 de 2020 del Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo adoptó medidas especiales con ocasión del estado de emergencia por COVID-19 y definió lo siguiente:

- Inclusión de adultos mayores de 70 años en listados de priorización. Las entidades territoriales responsables de la operación del Programa Colombia Mayor remitirán de manera permanente a través del Sistema Colombia Mayor, de forma virtual, las fichas de priorización y los soportes respectivos, para garantizar que la población adulta mayor de 70 años de cada municipio, y que cumple con 105 requisitos para ser beneficiario del Programa, esté debidamente priorizada.
- Cuando en los listados de priorización de un municipio no se tengan registros de adultos mayores de 70 años, pero en el listado SISBEN reportado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, se identifiquen potenciales beneficiarios, será responsabilidad del ente territorial proceder con la identificación e ingreso a la base de priorización del adulto mayor registrado en la base de datos SISBEN.

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL.

Sobre el asunto que se pretende regular, la Corte Constitucional ha dicho los siguiente:

Sentencia C-404/20 del 16 de septiembre de 2020 - M.S. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Se encontraron ajustados a la Constitución Política, los Decretos 814 y 659 del 2020, que autorizan la entrega de una transferencia monetaria adicional y extraordinaria para los programas sociales, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

Según respuesta allegada desde el Ministerio del Trabajo con No. de radicado 08SE2021200000000052955 concluye lo siguiente:

Sobre el artículo 1 del Proyecto de Ley:

"*Se propone la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, por un término más amplio al de la vigencia de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin especificar dicho término. Asimismo, indica que continúa en cabeza del Gobierno Nacional la realización de las transferencias, pero* ***sin la condición de contar con disponibilidad presupuestal****.*

El financiamiento de las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, está dispuesto en el Artículo 2° del Decreto Legislativo 814 de 2020, con el Fondo de Mitigación Emergencias - FOME-, cuyo objeto (Artículo 2° del Decreto Legislativo 444 del 21 de 2020), se refiere a 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 en el marco de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020).

De igual forma, el artículo 4° del Decreto Legislativo 444, dispuso que los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la pandemia del nuevo Coronavirus en el

territorio nacional. Por su parte, el artículo 17 del precitado Decreto Legislativo prevé que, cumplido el propósito del FOME, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones.

Así las cosas, tenemos que la principal fuente de recursos de las transferencias económicas no condicionadas es precisamente el FOME, el cual fue creado para atender los efectos de la pandemia generada por el COVID 19, enmarcados en el Estado de Emergencia, por lo que terminada la misma, se liquidaría el FOME y con este las transferencias monetarias no condicionadas.

En consecuencia, la manera indeterminada por el cual quiere modificar el término de las transferencias creadas mediante el Decreto Legislativo 814 de 2020, no prevé que, si el Estado de Emergencia finaliza al corto plazo; aquellas transferencias estarían desfinanciadas y tendrán que asumirse con el Presupuesto General de la Nación (según el Artículo 2° del Decreto Legislativo 814 antes en cita)".

Sobre el artículo 1 del Proyecto de Ley:

*"La manera indeterminada por el cual quiere modificarse el término de las transferencias creadas mediante el Decreto Legislativo 814 de 2020, **no prevé que, si el Estado de Emergencia finaliza al corto plazo, aquellas transferencias estarían desfinanciadas y tendrán que asumirse con el Presupuesto General de la Nación (según el Artículo 2° del Decreto Legislativo 814 antes en cita).***
*Se requiere un **análisis del impacto fiscal de extender las transferencias monetarias no condicionadas, en caso de que el estado de emergencia termine al corto plazo, para contemplar la fuente adicional de recursos que mantenga el equilibrio del Marco Fiscal de Mediano Plazo**".*

AUDIENCIA PÚBLICA

El día 12 de noviembre de 2021, los congresistas autores y ponentes invitaron a instancias de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes a distintos funcionarios y ciudadanos interesados en el Proyecto de Ley. A continuación se presenta de forma resumida las consideraciones de los funcionarios asistentes:

- **Doctor Sammy Libos – Subdirector de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda.**

Destaca que a través de la Ley 2155 de 2021 se extendió el Programa Ingreso Solidario hasta finales del año 2022. Las estimaciones del DANE indican que por medio de la combinación de los giros extraordinarios de las transferencias monetarias ya existentes y de Ingreso Solidario, la incidencia de la pobreza extrema se redujo en 5 puntos porcentuales en 2020. Respecto a la pobreza monetaria, el efecto fue de reducirla en 3,6 puntos porcentuales.

Frente a la propuesta del proyecto de ley se ven dos salvedades: 1) la herramienta frente a la emergencia económica pierde su validez y 2) la disponibilidad de recursos presupuestales alcanza hasta finales de 2022, siendo consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues Ingreso Solidario tiene un costo anual de $7,2 billones para 2022.

Antes de la emergencia sanitaria, los costos de las transferencias monetarias, recogidas en Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, ascendían a $4,1 billones. El gobierno ha considerado no extender más allá de 2022 el programa de Ingreso Solidario. En ese sentido, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Inversión Social y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no tiene contemplado extender el programa más allá de 2022, lo cual quiere decir que cualquier extensión del programa debe ir de la mano con la extensión de las fuentes que permitan realizar este mayor gasto de forma responsable y sostenible desde el punto de vista fiscal.

- **Doctor Édgar Picón Prado – Director de Transferencias Monetarias DPS**

El Gobierno nacional ejecutó $4,67 billones en pagos extraordinarios para los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, siendo financiados en un 100% a través del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME-. Por otra parte, los hogares beneficiarios de transferencias monetarias alcanzaron los 8,8 millones en 2020 y 9,3 millones en 2021. En este sentido, entre lo que va corrido de la pandemia hasta noviembre de 2021, se han entregado $21 billones a los hogares colombianos.

Los giros de la emergencia económica se han financiado con recursos del FOME, pero a partir del año 2022 su financiación corre por cuenta del Presupuesto General de la Nación, dado que los dineros del FOME se agotaron. El DPS sólo ejecuta la política pública y no tiene competencia para la asignación de los recursos.

- **Doctor Juan Carlos Hernández Rojas – Director de pensiones del Ministerio del Trabajo**

Colombia Mayor se financia de una parafiscalidad proveniente de unos porcentajes de las cotizaciones a pensiones de quienes devengan por encima de 4 salarios mínimos. Bajo una estrategia de ampliación del programa, se logró llegar a 1,7 millones adultos mayores adicionales. En esa línea, los aportes que se recogen de tales cotizaciones ampliadas en el tiempo no van a alcanzar a cubrir los giros extraordinarios de Colombia Mayor como lo propone el proyecto de ley.

VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El beneficio económico excepcional autorizado por el Decreto Legislativo 814 de 2020 buscó entregar un apoyo adicional por $80.000 pesos colombianos a los beneficiarios del programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, teniendo en cuenta que se trata de personas que viven en muchas ocasiones solas y enfrentan condición de pobreza extrema y alta vulnerabilidad frente al contagio por COVID-19, según las estadísticas presentadas por la OMS, por lo que se planteó una alternativa de ayuda a través de dicho Decreto Legislativo, mediante una transferencia económica, no condicionada, que se les entregará de acuerdo con los recursos disponibles que destine el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria.

Como los beneficiarios del programa Colombia mayor son adultos mayores y, en consecuencia, la población en mayor riesgo de afectación por el brote del Coronavirus COVID-19, se consideró necesario adoptar medidas que les permitan recibir un ingreso adicional, para su subsistencia, con fundamento constitucional en relación con el principio de la dignidad humana y la garantía real de los derechos humanos.

Es importante resaltar que la población del programa de Protección Social al Adulto mayor - Colombia Mayor-, de acuerdo con los lineamientos establecidos para ser beneficiario del mismo, no recibe ingresos superiores a medio SMLMV según lo establecido en el numeral 5 artículo 2.2.14.1.39. del Decreto 1833 de 2016, el cual fue modificado por el Decreto 1340 del 25 de julio de 2019.

Por lo anterior, era necesaria la expedición del Decreto 814 de 2020 para contar con una fuente de recursos diferente al Fondo de Solidaridad Pensional. Lo anterior, mejorando los ingresos percibidos por los adultos mayores durante el tiempo de la pandemia, **puesto que la naturaleza misma de los recursos del Fondo de Solidaridad impide que puedan ser utilizados como fuente de financiación de una transferencia no condicionada no prevista en la ley 100 de 1993 y demás normas vigentes en materia pensional.**

La extensión de los beneficios de Decreto Ley 814 de 2020 se justifica en vulnerabilidad de la población adulta mayor, por el efecto económico al dificultársele o imposibilitársele la obtención de los recursos necesarios para proveer su subsistencia. El apoyo económico entregado inicialmente para mitigar las consecuencias adversas de la pandemia del Coronavirus COVID - 19 resultó insuficiente, por lo que, en aras de asegurarles sus derechos fundamentales a la vida, dignidad y mínimo vital, resulta necesario autorizar el mantenimiento de la entrega de una nueva transferencia materializando los principios y fines del Estado Social de Derecho, como la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la efectividad de los derechos y el bienestar general[1].

Las premisas aplicadas a las transferencias del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, se replican en los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, los cuales buscaban entregar a las familias pobres con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentra en condición de vulnerabilidad por la situación de pobreza y pobreza extrema a la que se enfrentan por el Covid-19, una ayuda no condicionada de tipo económico que complemente sus ingresos, con el fin de mitigar los efectos de la crisis económica y social.

El Programa de Familias en Acción, por ejemplo, que está regulado por la Ley 1532 de 2012 y modificada por la Ley 1948 de 2019, consiste en la entrega **condicionada** y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Así mismo, el Programa Jóvenes en Acción, dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, busca mejorar las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, a través de una **transferencia monetaria condicionada** que incentiva la continuidad del proceso de formación, el aumento del logro educativo y el desarrollo de competencias para el trabajo que, en conjunto, contribuyen a la generación de capital humano, incrementan la empleabilidad y mejoran las condiciones de vida.

Por lo anteriormente explicado, se considera pertinente continuar con el trámite del proyecto de ley bajo estudio.

1 Informe del Ministerio del Trabajo sobre la solicitud del ordinal segundo, literales (a) a (f), del Auto del 26 de junio de 2020. Expediente RE 341, Oficio N° OPC 841/20 del 30 de junio de 2020, Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020

IX. CONCLUSIÓN.

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

X. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Ley Número 182 de 2021 Cámara, *"Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo No. 814 del 04 de junio de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020"*.

Cordialmente,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY Nº 182 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo Nº 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo Nº814 del 4 de junio de 2020 "Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020", con el fin de extender estas entregas más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 814 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias. Se autoriza al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2021 CÁMARA

por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la Nación y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO:

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, autoría de los honorables senadores (as) PABLO CATATUMBO TORRES V., SANDRA RAMIREZ LOBO S, FELICIANO VALENCIA MEDINA, JULIÁN GALLO CUBILLOS, y los honorables representantes JHON ARLEY MURILLO BENITEZ, CARLOS CARREÑO MARÍN, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ y LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, iniciativa que se publicó en la **Gaceta del Congreso** dentro de los términos de ley.

El Proyecto de Ley se le asignó el número 200 de 2021 Cámara. "por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo Y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la nación y se dictan otras disposiciones". Nos permitimos remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, La materia de qué trata el mencionado proyecto de Ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

Posteriormente, el proyecto de ley es discutido, y es propuesta la eliminación del numeral a) del artículo 3, la cual fue aprobada por unanimidad en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes el martes 16 de noviembre de 2021. Mediante oficio CSCP - 3.2.02.349/2021 (IS), del 16 de noviembre del 2021, nos fue asignada la ponencia de segundo debate para ser presentada ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente

II. OBJETO DEL PROYECTO:

El objetivo de la presente iniciativa es que El Congreso de la República honra y exalta la memoria del general José María Melo, como primer y único presidente indígena de la nación. El Proyecto de ley pretende homenajear a su vida de lucha en defensa de la causa independentista y de los intereses populares, y recordando su exilio y muerte por defender los ideales liberales. El legado del general José María Melo se sostiene en sus raíces indígenas y la defensa de los pobres, en sus luchas en importantes batallas de la gesta libertadora de Simón Bolívar, este defendió la abolición de la esclavitud y el respeto por los derechos de los resguardos indígenas, los artesanos y trabajadores. También fue un decidido defensor de la libertad de cultos, es decir, del multiculturalismo como esencia de la nacionalidad colombiana.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Aspectos biográficos:

Por más de siglo y medio, el general José María Melo (1800-1860) ha sido desconocido y olvidado por parte de la nación y de la historia oficial como primer presidente indígena de Colombia. Es uno de los representantes más relevantes y desconocidos de la historia nacional. Nacido en Chaparral (de origen Coyaima), el general Melo ingresó tempranamente a la gesta libertadora de Simón Bolívar. Acompañó al Libertador en las batallas de Boyacá, Bomboná, Carabobo y Pichincha, entre otras. Fue lugarteniente del general Sucre en la batalla de Ayacucho que decidió la libertad definitiva de la América hispana. Tras la disolución de la Gran Colombia, se radica en Venezuela. En 1836 viaja a Alemania a estudiar en la Academia militar de Bremen. Entre tanto se interesa por el pensamiento del socialismo utópico de Charles Fourier, Saint Simon y Robert Owen.

En 1840 se radica nuevamente en el país y en adelante va a ser un protagonista político de primer orden. El presidente José Hilario López lo nombra comandante del ejército. Su figura y porte imponía un respeto en las filas, como lo describe un cronista de la época Cordovez Moure: *"...parecía un mariscal francés por la elegancia de su uniforme y la postura militar"*. La idea bolivariana de la unidad continental y la lucha social por los desfavorecidos van a decidir sus acciones más sobresalientes. La actividad de Melo va a caracterizarse por su alianza con los artesanos para obtener una protección estatal ante la ruina que significaba para ellos los productos masivamente importados desde Inglaterra.

Llegó a ser general el 2 de junio de 1851. Para la época de la presidencia del general José María Obando, fue designado comandante general del departamento de Cundinamarca y jefe de la Segunda División del Ejército. En abril de 1853, el general Melo desafió a Obando para que se hiciera cargo de la gran crisis política y social que había generado el movimiento artesanal. Melo decidió conjurar la crisis y tomó las riendas del poder.

La presidencia de Melo concitó la oposición de las fuerzas políticas dominantes: tres expresidentes, que hasta hace poco se detestaban, se aliaron contra el enemigo común. Melo

cumplió con la promesa a los artesanos y restableció las tarifas proteccionistas, pero el propósito se malogra, como dice el historiador Pierre-Luc Abramson al ser depuesto "…por el levantamiento en masa de las fuerzas tradicionales de las provincias"[1]. Al problema social, se agrega el religioso, como lo señala a su vez Francisco Gutiérrez Sanín. Los expresidentes Mosquera, López y Herrán se levantaron contra el peligro social. La guerra se hizo encarnizada y la toma de Bogotá se dio manzana a manzana, casa a casa. Luego de una guerra civil de tremendas dimensiones, tras su caída Melo fue objeto de una persecución tenaz y no se hizo digno de un acuerdo de paz que lo protegiera. En esa ocasión, 200 artesanos melistas fueron enviados a Panamá a trabajos forzados. Muchos otros fueron devorados por la selva, fusilados, ahogados. Tal resistencia social estuvo lejos de ser un burdo golpe militar y la venganza de las élites tradicionales fue implacable. Desterrado, salió de Santa Marta el 23 de octubre de 1855 hacia Costa Rica, luego El Salvador y finalmente México, donde fue fusilado en 1860 cuando defendía los idearios liberales y antiimperialistas del presidente mexicano Benito Juárez.

Las ideas sociales y libertarias del general José María Melo:

El general José María Melo fue un exponente y defensor de los derechos de los artesanos y en general de las clases populares en Colombia; sacrificó su vida por esta causa. Como oficial bolivariano, Melo se caracterizó por el ideario de la unidad de "Nuestra América", y con este fin luchó en batallas decisivas por nuestra Independencia continental. Tuvo la ocasión de viajar a Europa, donde se empapó de las ideas del socialismo utópico dominantes en el viejo continente. Así, leyó a los grandes clásicos del pensamiento social como fueron Saint-Simon, Charles Fourier, E. Cabet, Proudhon y Robert Owen. Estas ideas del pensamiento social a favor de las clases más desfavorecidas, fueron conjugadas novedosamente por el general Melo.

Al regresar a Colombia, en medio de la agitación social de mediados del siglo XIX, Melo se hace partícipe del gran debate de ideas en contra del liberalismo librecambista y a favor del artesanado empobrecido. Esto lo acerca a personajes como José María Samper, Ambrosio López y José María Madiedo. En su trayectoria como líder político estuvo rodeado de intelectuales de las Sociedades Democráticas, entre ellos Francisco Antonio Obregón, fundador del liberalismo con Favio Lince, quien además fuera secretario general de Melo durante su presidencia. El poeta y periodista Joaquín Pablo Posada, editor del periódico satírico *El Alacrán*, publicó el 7 de mayo de 1854 el primer número de *El 17 de Abril*, medio semanal que dio legitimidad a las ideas revolucionarias que circulaban en la época entre la sociedad colombiana. Su lenguaje todavía habla a nuestras juventudes rebeldes:

> *Somos hijos de la revolucion, i miéntras llega la hora de derramar por ella nuestra sangre, combatiendo con las armas de la fuerza, queremos dedicarla nuestro tiempo sosteniéndola, con las de la razon, ayudándola con nuestra corta intelijencia, apoyándolas con los votos de la opinion, que podamos recoger i apreciar, i espresando nuestros conceptos con absoluta franqueza. Contibuirémos con nuestro grano de arena a la obra magna de rejeneracion que han emprendido los patriotas. (Conservamos la ortografía original).*

Melo respondió al hondo sentir de las clases populares: al artesanado empobrecido por las políticas librecambistas. Las clases artesanales veían en el Congreso, dominado por las clases comerciantes y hacendarias, su enemigo principal. Los artesanos tenían una amplia base popular, que miraban con desprecio y odio a las clases tradicionales. En páginas que circulaban en ese momento se apelaba al valor de los de abajo: "… *Haced pues esfuerzos propios de hombres valientes, no os aterréis a la vista de los oligarcas…", "… de los hombres perversos que, con nombre de congresistas, hablan traicionado siempre la voluntad de los pueblos"*.

Legado del general José María Melo:

El general José María Melo fue víctima política por defender sus ideales en la Presidencia de la República, fue perseguido, exiliado y finalmente asesinado en Chiapas (México) por defender las ideas liberales del Presidente mexicano Benito Juárez.

La figura política y el legado intelectual del general José María Melo debe servir de punto de partida para repensar la historia política y social de nuestro país, en la grave crisis actual que atravesamos. Colombia hoy precisa rehacer su historia a la luz de sus grandes conflictos nacionales y culturales. Los pueblos étnicos, afrodescendientes, el campesinado, las juventudes en el mundo rural y urbano, podrán encontrar en Melo una figura inspiradora para una nueva Colombia. Su compromiso político lo llevó no solo a su fusilamiento, sino que sobre su imagen emblemática se ha tergiversado del modo más injusto.

La memoria del paso por la presidencia de Melo y su papel político han sido objeto de múltiples tergiversaciones. Se le ha tildado de comunista, dictador y demagogo. La historia oficial lo ha desfigurado a conveniencia de una élite política que lo persiguió hasta la muerte y aún hoy no ha permitido la repatriación de sus restos, pese a que sus descendientes llevan más de una década haciendo infructuosos reclamos al gobierno nacional, vía derechos de petición y tutela. Dolientes como los historiadores Gustavo Vargas Martínez y Tulio Samper y Grau, al igual que el Nobel Gabriel García Márquez, entre otros, contribuyeron con la gestión ante presidentes, ministros, cónsules, embajadores, arqueólogos, antropólogos, pero no tuvieron éxito. Concretar la exhumación y repatriación de los restos es un acto simbólico a su memoria, como único de los ex presidentes de Colombia cuyos restos mortales se encuentran fuera de su patria.

En la *Historia de Colombia* (1910) de Henao y Arrubla no se habla de su aspecto físico, pues un indígena no puede figurar en la galería presidencial colombiana. En la *Nueva Historia de Colombia* (1989) se repiten todos los lugares comunes que fueron la moneda corriente con que lo atacaron sus enemigos políticos en su momento. Tal es el olvido que su figura ha recibido más honores en México que en Colombia. Un solitario libro de Gustavo Vargas Martínez, *Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo*, escrito hace cincuenta años, es la única aproximación biográfica que vale mencionar, con estándares académicos, hasta el día de hoy.

El legado del general José María Melo se sostiene en sus raíces indígenas y la defensa de los pobres, en sus luchas en importantes batallas de la gesta libertadora de Simón Bolívar, en la tradición del pensamiento latinoamericano nacido del seno de la Independencia, en su decisión de apoyar a Benito Juárez, el gran reformador liberal mexicano. Defendió la abolición de la esclavitud y el respeto por los derechos de los resguardos indígenas, los artesanos y trabajadores. También fue un decidido defensor de la libertad de cultos, es decir, del multiculturalismo como esencia de la nacionalidad colombiana.

El historiador Vargas Martínez plasma en su obra esta semblanza del general:

> *[…] se unió a la causa liberal y anti-imperialista de Benito Juárez, se enroló a las órdenes del general Ángel Albino Corzo, quien combatía al conservador Ortega, pero apresado en el sitio de Juncaná, fue fusilado en junio de 1860 cuando peleaba modestamente como soldado raso.*
>
> *Fue este el digno fin de un hombre que ante todo supo ser leal consigo mismo, y que en un momento de grave apremio para sus convicciones y para las ideas que profesaba como salvadoras para la patria granadina, supo encontrar el afecto cálido y la fidelidad solidaria que depara la clase trabajadora. En la historia de Colombia cuando la inspire la ideología revolucionaria y sus dictados surjan del proletariado, José María Melo será apreciado como uno de sus capitanes y un limpio precursor socialista"*[2].

IV. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES:

En la Constitución Política de Colombia, el numeral 15 del artículo 150 establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes *"decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria"*:

> *Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*
>
> *1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
>
> *[…].*
>
> *15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria […]"*

La Corte Constitucional en la Sentencia C-817 de 2011 menciona que *"(…) la naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución"*. Y continua, *"Las disposiciones contenidas en dichas normas exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad."*

Las leyes de honor son de carácter subjetivo y concreto, respecto a la persona que se quiere exaltar, es decir, estas leyes no son de carácter general y abstracto.

Igualmente, la Corte Constitucional, ha diferenciado *"tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios"*.

V. IMPACTO FISCAL:

El proyecto de ley en su artículo 3º, ordena determinadas acciones para materializar los honores decretados, en este espacio cabe puntualizar que el Congreso de la Republica tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Precisando que el

[1] Abramson, Pierre-Luc. (1993). Las utopías sociales en América Latina en el siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, p. 82.

[2] Vargas Martínez, Gustavo. (1972). Colombia 1854: Melo. Los artesanos y el socialismo. Editorial Oveja Negra, pp. 133-134.

Gobierno tiene la potestad de incluir o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

Al respecto al Corte Constitucional se ha manifestado de forma clara en su sentencia C-729 de 2005, en la cual se resolvió sobre *"OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipios/OBJECIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO- realización de obras en municipio a través del sistema de cofinanciación;"*, en esta la Corte dice:

> *"Analizado el artículo 2° objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2° del proyecto "Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a,..."*

En ese mismo sentido, la Sentencia C-508 de 2008 de la misma Corte Constitucional menciona:

> *"El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".*

De los expuesto, como se había mencionado se desprende que el proyecto de ley no vulnera los preceptos constitucionales, en cuanto no ordena de forma imperativa un gasto, sino que autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS:

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Sin embargo, se debe tener presente que, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

VII. MODIFICACIONES PROPUESTAS Y APROBADAS EN PRIMER DEBATE

El texto propuesto para segundo debate en Cámara, recoge el texto aprobado por unanimidad en primer debate de Cámara de Representantes, texto que acogió la proposición de eliminación del numeral a) del artículo 3: *"En un término de máximo dos (2) años, concretar la exhumación y repatriación de los restos del general José María Melo, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en anuencia con la familia"*. En aras de cumplir con el trámite a cabalidad para este proyecto de ley, se solicitó concepto al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la viabilidad jurídica del literal a) del artículo 3°. Del Proyecto de Ley 200 de 2021 Cámara, "Por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del general José María Dionisio Melo y Ortiz (18001860), primer y único presidente indígena de la nación y se dictan otras disposiciones", específicamente en relación al consentimiento de la familia del general José María Dionisio Melo y Ortiz.

En respuesta allegada mediante correo electrónico el 16 de diciembre del 2021, en Oficio- S-GCRN-21-029868, el Ministerio de Relaciones Exteriores menciona que ya se había pronunciado respecto a esta disposición normativa mediante oficio S-DIMCS-16-037285 del 18 de abril de 2016, *"en respuesta a la petición presentada por el señor Heliodoro Melo Barreto, y con base en concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, que consideró que: "En cualquier caso, conviene advertir acerca de la dificultad técnica que representaría llevar a cabo cualquier iniciativa de exhumación e identificación de los restos del General Melo, toda vez que de acuerdo a nuestra investigación de fuentes escritas, no existe información precisa acerca del lugar exacto en el que reposan sus restos""*. Por lo anterior, manifiesta el Ministerio de Relaciones Exteriores, la norma resultaría ineficaz e ineficiente, ya que no se cumplirían con los motivos por los cuales se va a expedir la norma.

Por esta razón, en una revisión con los autores, ponentes y coordinadores ponentes, se tomó la determinación de poner en consideración ante la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el texto íntegro aprobado en primer debate, dado que las modificaciones adelantadas anteriormente, dotan de suficiente solidez la propuesta, y, en consecuencia, son garantía para una norma que busca ser eficaz a mediano y largo plazo, y así, se pueda cumplir plenamente con sus objetivos.

VIII. PROPOSICIÓN FINAL

De conformidad con los argumentos expuestos, presentamos **PONENCIA POSITIVA** y, en este sentido, proponemos surtir **SEGUNDO DEBATE** ante la plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 200 de 2021 Cámara, "Por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del general José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la nación y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATEAL PROYECTO DE LEY 200 DE 2021 CÁMARA, "POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1o. Objeto. El Congreso de la República honra y exalta la memoria del general José María Melo, como primer y único Presidente indígena de la nación.

Artículo 2o. Declarar el 1 de junio día de duelo para la República.

Artículo 3o. En homenaje a su vida de lucha en defensa de la causa independentista y de los intereses populares, y recordando su exilio y muerte por defender los ideales liberales, autorízase al Gobierno Nacional a llevar a cabo las siguientes acciones, con el objetivo de preservar la memoria de este ilustre colombiano, así:

a) Dar el nombre de "José María Melo" a una plaza y avenida de las ciudades Bogotá y Chaparral.

b) Crear veinte (20) becas de estudio permanentes en la Universidad Nacional de Colombia, destinadas a población indígena que carezca de capacidad económica para cursar estudios universitarios, en los niveles de pregrado y posgrado, las que serán adjudicadas por el Consejo Superior Universitario de la mencionada

Universidad, mediante concurso que esta Institución deberá reglamentar. Estas becas se denominarán "José María Melo".

c) Edición y publicación de la biografía intelectual del general José María Melo, bajo la supervisión del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en formato de libro de investigación y en la Gaceta Oficial.

d) Erigir estatua en lugar público, simbólico y visible en su ciudad de origen y en la capital de la República.

e) Un retrato al óleo del general José María Melo se ubicará en uno de los salones de la Cámara de Representantes.

Artículo 4o. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5o. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

S-GCRN-21-029868

Bogotá, D.C., 10 de Diciembre de 2021

Doctora
OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 200 de 2021- Repatriación restos General José María Melo

Respetada Señora Secretaria:

De manera atenta, nos permitimos remitir concepto sobre el proyecto de ley número 200 de 2021 Cámara, el cual tiene por objeto honrar y exaltar la memoria del General José María Melo, como primer y único presidente indígena de la nación; y declarar el 1 de junio día de duelo para la República de Colombia en relación con las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El literal a) del artículo 3 del proyecto de ley, autoriza a el Gobierno Nacional, para que, entre otras gestiones, adelante: *"En un término de máximo dos (2) años, concretar la exhumación y repatriación de los restos del general José María Melo, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en anuencia con la familia."*

El proyecto de ley contiene la exposición de motivos, en donde se exponen las razones que justifican la razonabilidad y necesidad del proyecto normativo. Fue presentado por iniciativa del congreso, los autores del proyecto de ley son los Congresistas: H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.S. Griselda Lobo Silva, H.S. Feliciano valencia medina, H.S. Julian Gallo Cubillo, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa, H.R. Jhon Arley Murillo Benitez, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano.

Fue repartido a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y se trata de un tema celebraciones, honores y monumentos. Tiene informe de ponencia positivo para primer debate, publicado en la gaceta del Congreso 1246 del 17 de septiembre de 2021. En trámite en Comisión.

El proceso de formación normativo tiene dos componentes: *la decisión política y la técnica legislativa*. En cuanto a la revisión normativa en la formación y su concordancia con las normas que regulan la técnica legislativa y el sometimiento al sistema jurídico, el proyecto de ley en su formación está de acuerdo con las directrices de técnica normativa, como quiera que, contiene un título que lo identifica y un articulado acertadamente dividido en artículos.

En la exposición de motivos están las razones y la justificación del proyecto ley. Contiene el título, la parte dispositiva y la exposición de motivos con elementos propios de la redacción, cumpliendo con los requisitos formales necesario para la presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República -artículo 145 de la Ley 5 «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes».

No obstante, del contenido de la parte dispositiva, en lo que dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la anuencia de la familia, concrete la exhumación y repatriación de los restos del general José María Melo, no se observa que tenga conexidad con las funciones del sector administrativo de relaciones exteriores que (le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República).

De otra parte, existen razones de inconveniencia que afectan la materialización de esta norma, en la medida que, éste Ministerio ya se había pronunciado sobre el particular, mediante oficio S-DIMCS-16-037285 del 18 de abril de 2016 (anexo) de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta a la petición presentada por el señor Heliodoro Melo Barreto, y con base en concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, que consideró: «(...) los restos mortales del General José María Melo Ortiz, muerto en México en 1860, /.../. Afirmando igualmente que: "*En cualquier caso, conviene advertir acerca de la dificultad técnica que representaría llevar a cabo cualquier iniciativa de exhumación e identificación de los restos del General Melo, toda vez que de acuerdo a nuestra investigación de fuentes escritas, no existe información precisa acerca del lugar exacto en el que reposan sus restos*"».

Teniendo en cuenta que la ley debe ser idónea para regular la realidad en ellos descrita y, por tanto, producir los efectos jurídicos que, con su emisión, fueron proyectados, se considera que no es viable que ni jurídica ni administrativamente se realice la exhumación y repatriación de los restos del general José María Melo, pues, la norma resulta ineficiente e ineficaz, como quiera que, a partir de los motivos por los cuáles se va a expedir y según se expresa en el texto jurídico, estos no podrán ser cumplidos por una dificultad técnica debido a que no existe información precisa acerca del lugar exacto en el que reposan sus restos de acuerdo con la autoridad en la materia (ICANH).

Desde el aspecto de la formación normativa esta Oficina Asesora Jurídica Interna, encuentra que el literal a del artículo 3 del proyecto de ley, sería ineficaz e ineficiente, más aún, cuando se trata de una materia que no es del ámbito de la competencia funcional del sector administrativo de relaciones exteriores, por lo tanto, se sugiere su eliminación del texto propuesto.

Finalmente, en gracia de discusión sin materialmente fuera posible esta repatriación del cuerpo, no se enmarca en las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, contenidas tanto en el Decreto Ley 274 de 2000, Decreto 869 de 2015, Decreto 1067 de 2015 y en relación directa con la asistencia a los connacionales en la Ley 73 de 1993 – modificada por la Ley 991 de 2005.

S-DIMCS-16-037285

Bogotá, D.C., 18 de Abril de 2016

Señor
HELIODORO MELO BARRETO
Carrera 84A N° 71-21
donhelio1947@netzero.com
donhelio194@gmail.com
Ciudad

Asunto: Respuesta Derecho de Petición.

Respetado Señor:

De manera atenta me permito dar cumplimiento a lo ordenado en el segundo punto del fallo de la acción de tutela Expediente N° 25000234200020160166 8, en los siguientes términos:

Según consta en los archivos de la Coordinación de Atención a Connacionales, desde el año 2005 este Ministerio ha recibido por diferentes fuentes (Presidencia de la República, Defensoría del Pueblo, Congreso de la República y del Peticionario directo) comunicaciones solicitando los buenos oficios de la Embajada y del Ministerio para lograr la repatriación de los restos del General Melo Ortiz. De las respuestas brindadas a todas estas solicitudes, se puede concluir que para lograr la mencionada repatriación no se puede enmarcar el esfuerzo del Gobierno desde una gestión consular.

Sobre el particular, es preciso señalar que las autoridades mexicanas del Estado de Chiapas, mediante oficio No. CRI/CH/001/08, de fecha 17 de marzo de 2008, informaron que los resultados de la búsqueda del señor Melo Ortiz fueron precarios, toda vez que luego de la búsqueda de los restos mortales del General, encontró el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México, que solo se logró obtener la

fecha de fusilamiento, que corresponde al 1 de julio de 1860, entendiéndose un monumento en su memoria.

Respecto de las excavaciones realizadas, informa la Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas que el presupuesto destinado para dicha investigación se agotó y se comprobó de ellas que no sólo estaría enterrado el General Melo, sino que sus restos estarían en un panteón.

Se solicitó al Ministerio de Cultura, determinara si los restos en mención ostentan o no tal calidad e importancia histórica. Por lo anterior, el día 16 de mayo de 2008, el ICANH determinó en su concepto que, los restos mortales del General José María Melo Ortiz, muerto en México en 1860, "*no pueden ser considerados como patrimonio histórico o arqueológico de la Nación, en tanto no constituyen un testimonio o evidencia material que permita establecer o ampliar el conocimiento científico o la valoración patrimonial sobre un hecho, practica o proceso histórico relacionado con la conformación y devenir de la nacionalidad colombiana*". Afirmando igualmente que : "*En cualquier caso, conviene advertir acerca de la dificultad técnica que representaría llevar a cabo cualquier iniciativa de exhumación e identificación de los restos del General Melo, toda vez que de acuerdo a nuestra investigación de fuentes escritas, no existe información precisa acerca del lugar exacto en el que reposan sus restos.*"

Finalmente, y habiendo hecho claridad de que no se trata de un asunto consular, el ICANH en 16 de agosto de 2012 reitera su posición e informa al señor Melo Barreto que si se trata de la declaratoria de un bien de interés cultural, la competencia recae en el consejo nacional de Patrimonio Cultural a cargo del Ministerio de Cultura.

Cabe anotar que los expertos también coinciden en afirmar que los restos del General Melo Ortiz reposan en un panteón junto con el de un número indeterminado de restos de otras personas, lo cual demandaría "procesos de prospección, excavación e identificación que suponen una gran complejidad técnica, tanto en términos de arqueología como de antropología física, sin que sea posible garantizar de antemano el éxito de los mismo".

Por otra parte me permito hacer alusión a que los criterios de repatriación establecidos en el decreto 1743 de 2015, no contempla causal alguna bajo los artículos 35 y 38 de la norma en mención, para que puedan ser repatriados los restos mortales del General Melo, teniendo en cuenta que:

1. El deceso ocurrió en el año de 1860 y por el lapso de tiempo transcurrido, dicha repatriación escapa a las competencias y alcances de la Coordinación de Atención a Connacionales.

2. Que la solicitud reiterada del connacional, hace parte de un proceso de carácter cultural e histórico.

3. Que la exhumación en caso de encontrarse, excede la competencia de Coordinación de Atención a Connacionales y sus funciones.

Cordialmente,

JAVIER DARIO HIGUERA ANGEL
DIRECTOR DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO No. 200 DE 2021 CÁMARA~

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 16 de noviembre de 2021 y según consta en el Acta N° 13, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al Art. 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), ***EL PROYECTO DE LEY NO. 200 DE 2021 CÁMARA "POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***, sesión a la cual asistieron 12 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la Gaceta 1246/21, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria, seguidamente el H.R. Juan David Vélez solicita reapertura de la votación del articulado, presenta y sustenta una proposición de eliminar el Literal A del Articulo 3 del proyecto de ley; seguidamente se coloca en consideración el articulado publicado en la Gaceta 1246/21 en unión con la proposición presentada por el Representante Juan David Vélez, los cuales fueron aprobados por unanimidad en votación ordinaria.

Sometidos a consideración, discusión y votación el titulo del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el Art. 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables Representantes Astrid Sánchez Montes De Oca, ponente, Abel David Jaramillo Largo, ponente.

La Mesa Directiva designó debate a los honorables Representantes Astrid Sánchez Montes De Oca, ponente, Abel David Jaramillo Largo, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 25 de agosto de 2021

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Articulo 8 del Acto Legislativo Nº 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 10 de noviembre de 2021, Acta 12.

Publicaciones reglamentarias:
Texto P.L. Gaceta 1032/21
Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1248/21

OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
Secretaria
Comisión Segunda Constitucional Permanente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2021, ACTA 13, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY No. 200 DE 2021 CÁMARA "POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1o. Objeto. El Congreso de la República honra y exalta la memoria del general José María Melo, como primer y único Presidente indígena de la nación.

Artículo 2o. Declarar el 1 de junio día de duelo para la República.

Artículo 3o. En homenaje a su vida de lucha en defensa de la causa independentista y de los intereses populares, y recordando su exilio y muerte por defender los ideales liberales, autorízase al Gobierno Nacional a llevar a cabo las siguientes acciones, con el objetivo de preservar la memoria de este ilustre colombiano, así:

a) Dar el nombre de "José María Melo" a una plaza y avenida de las ciudades Bogotá y Chaparral.

b) Crear veinte (20) becas de estudio permanentes en la Universidad Nacional de Colombia, destinadas a población indígena que carezca de capacidad económica para cursar estudios universitarios, en los niveles de pregrado y posgrado, las que serán adjudicadas por el Consejo Superior Universitario de la mencionada Universidad, mediante concurso que esta Institución deberá reglamentar. Estas becas se denominarán "José María Melo".

c) Edición y publicación de la biografía intelectual del general José María Melo, bajo la supervisión del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en formato de libro de investigación y en la Gaceta Oficial.

d) Erigir estatua en lugar público, simbólico y visible en su ciudad de origen y en la capital de la República.

e) Un retrato al óleo del general José María Melo se ubicará en uno de los salones de la Cámara de Representantes.

Artículo 4o. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5o. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

En sesión del día 16 de noviembre de 2021, fue aprobado en primer debate ***EL PROYECTO DE LEY No. 200 DE 2021 CÁMARA "POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 10 de noviembre de 2021, Acta 12, de conformidad con el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Presidente

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

Proyecto: CSJP

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá D.C., Marzo 15 de 2022

Autorizamos el informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente **EL PROYECTO DE LEY NO. 200 DE 2021 CÁMARA "POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

El proyecto de Ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 16 de Noviembre de 2021 y según consta en el Acta Nº 13 de 2021.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo Nº 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 10 de noviembre de 2021, Acta 12.

Publicaciones reglamentarias:
Texto P.L. Gaceta 1032/21
Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1246/21

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Presidente

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones.

Palabras clave: *Lactancia materna, espacio público, recién nacido.*

Instituciones clave: *Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 253 de 2021 Cámara (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Pliego de Modificaciones.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto Propuesto.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley fue radicado el 19 de agosto de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del Proyecto los Honorable Representantes: Julián Peinado Ramírez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, John Jairo Roldán Avendaño, Margarita María Restrepo Arango, Juan Carlos Lozada Vargas, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Norma Hurtado Sánchez, Karen Violette Cure Corcione, Juanita María Goebertus Estrada, Andrés David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Harry Giovanny González García, Alejandro Alberto Vega Pérez. Esta iniciativa ha sido publicada en la Gaceta 1086 de 2021.

El 28 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio CSPCP 3.7- 809-2021 – designó como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y ponente a la Representante María Cristina Soto de Gómez. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta 1470 de 2021.

El día 09 de noviembre de 2021 fue aprobado en primer debate el Proyecto de Ley, según consta en el Acta No. 27. Posteriormente, la Mesa Directiva decidió designar a las suscritas ponentes para continuar con la ponencia para segundo debate.

Finalmente, cabe agregar que el proyecto de ley fue presentado en la legislatura 2020-2021 bajo el número 571 de 2021 Cámara, con publicación en la Gaceta 269 de 2021, siendo archivado por tránsito de legislatura.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley –que cuenta con 7 artículos– busca "*aportar a la protección de las mujeres en etapa de lactancia y promoción de la lactancia materna. En ese sentido, se define el derecho a la lactancia materna en el espacio público y se establece la obligación para que las entidades territoriales del nivel municipal y distrital creen un Sistema de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público*"

Los siete artículos se dividen así: **artículo 1** (Especifica que tiene por objeto proteger,apoyar la maternidad y la primera infancia, estableciendo el respeto por la lactancia en el espacio público); **artículo 2** (fija el derecho de las mujeres a amamantar en espacio público); **artículo 3** (ordena a las entidades territoriales del nivel municipal y distrital crear áreas de lactancia materna); **artículo 4** (crea disposiciones para promocionar las áreas de lactancia materna en espacio público y el derecho a amamantar); **artículo 5** (evaluación de concesión de beneficios tributarios por parte del Ministerio de Hacienda a entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna); **artículo 6** (entrega permisos de lactancia a la madre por parte del empleador) y **artículo 7** (vigencia).

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El reconocimiento de la importancia de la lactancia materna ha permeado diferentes esferas nacionales e internacionales. La Organización Mundial de la Salud – en adelante, OMS – estableció en 2012 un '*plan comprensivo de implementación en nutrición materna, infantil y de niños jóvenes*' con 6 puntos específicos. El quinto apunta a incrementar la tasa de la alimentación exclusiva con leche materna hasta los 6 meses en 50% en el mundo. Esto, considerando que es un "(...) punto fundamental en la salud y supervivencia de los niños porque provee nutrición esencial e irremplazable para su crecimiento y desarrollo (...)" y que "(...) el mayor impacto en la mortalidad infantil que cualquier otra intervención preventiva (...)" (Lyell, 2012)[1]. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – en adelante UNICEF – (2016)[2] menciona, adicionalmente, cómo entra la lactancia materna en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, toda vez que se relaciona con los objetivos 1, 8 y 10, acabar con la pobreza – dado que se ascia a $302 mil millones de dólares adicionales en ingreso anual –, promover el crecimiento económico y reducir inequidades; 2 y 3, de acabar el hambre y promover la salud y el bienestar; 4, sobre educación; 5, sobre equidad de género; y 12 de consumo sostenible – toda vez que no requiere industria para su producción y tiene una huella ecológica mínima –.

En Colombia, así mismo, se ha reconocido la importancia de la lactancia materna y se ha articulado estrategias estatales para su promoción y protección. En ese sentido, el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020 del Ministerio de Salud y Protección Social afirma que

"(...) la protección, la promoción y el apoyo a la lactancia materna son una prioridad central en la atención de la primera infancia, porque:

- Constituye la fuente natural e idónea de alimentación de los bebés y niños pequeños. La lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y después de este tiempo, junto con una alimentación complementaria apropiada, aseguran el crecimiento y el desarrollo de los niños y niñas.
- Cuenta con un desarrollo de intervenciones específicas sustentadas en la evidencia de su eficacia.
- Desarrolla estrategias definidas para la protección de la primera infancia y materializa los derechos.
- Es una práctica social que aporta significativamente a la disminución de la mortalidad y de la morbilidad infantil, evitable por desnutrición" (2009).

1 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: https://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf
2 UNICEF. (2016). Breastfeeding and the sustainable development goals: Factsheet. Recuperado de: https://worldbreastfeedingweek.org/2016/pdf/BreastfeedingandSDGsMessaging%20WBW2016%20Shared.pdf

Por otro lado, se encuentra, la lactancia materna ha sido protegida y promocionada a través de la legislación, particularmente en el entorno laboral a través de la Ley 1823 de 2017 "Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones". Esta dispone la creación de las salas amigas de la familia lactante del entorno laboral en entidades públicas y privadas. Al respecto, en su artículo 2 establece que "Las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado y las entidades privadas adecuarán en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su adecuada conservación durante la jornada laboral".

Así mismo, diferentes proyectos de ley se han sumado al esfuerzo estatal por consolidar la lactancia materna como una práctica protegida en Colombia. En este sentido, resalta de manera principal el Proyecto de Ley 67 de 2020 "Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", liderado por la Representante a la Cámara Jezmi Lizeth Barraza Arraut y respaldado por el Partido Liberal.

a. Problema por resolver

Ahora, considerando estas aproximaciones, se encuentra un vacío respecto a un punto importante relacionado con la lactancia materna: su práctica en el espacio público. Si bien una de las acciones recomendadas por la OMS para incrementar la lactancia materna exclusiva es "empoderar las mujeres para amamantar exclusivamente creando licencias de maternidad pagas obligatorias por 6 meses y otras políticas para incentivar a las mujeres a amantar en el espacio de trabajo y en público" (Lyell, 2012)[3], esto se ha concretado casi exclusivamente en el área de trabajo, dejando de lado a las mujeres que no están empleadas.

Thomson, Ebisch-Burton y Flacking (2014)[4] realizaron un estudio sobre las experiencias de madres lactantes y no lactantes en relación con la alimentación infantil. En este, se encuentra que ambas están expuestas a ser juzgadas y condenadas socialmente por la práctica o no de la lactancia materna, lo que puede repercutir en sentimientos de abandono y fracaso. Para esto, los autores proponen el que se implementen estrategias que sean sensibles a las realidades que ellas

3 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: https://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf
4 Thomson, Gill, Katherine Ebisch-Burton, and Renee Flacking. "Shame if you do–shame if you don't: women's experiences of infant feeding." Maternal & child nutrition 11.1 (2015): 33-46.

experimentan, y que "(...) aborden los obstáculos personales, culturales, ideológicos y estructurales de la alimentación infantil" (Thomson, Ebisch-Burton y Flacking, 2014)[5]. Esto supone un espacio donde puede intervenir el Estado para garantizar, proteger y promover la lactancia materna en el espacio público, incorporando entonces a aquellas mujeres que no se han beneficiado directamente de las políticas que así lo hacen a través del trabajo formal. Es en este punto donde entra esta iniciativa.

b. Experiencia internacional

Tres casos internacionales son relevantes para considerar en el presente proyecto de ley.

1. España

Por un lado, el caso español, en el cual diferentes instrumentos normativos han buscado establecer garantías para que la madre pueda amamantar a sus hijos en espacios públicos. Así, amamantar en espacio público es un derecho reconocido específicamente en el
"(...) sistema sanitario vasco desde 2015, y las Cortes valencianas aprobaron en 2016 una proposición no de ley que reconoce el derecho a dar el pecho en cualquier espacio público. Además, el Ayuntamiento de Pamplona declaró en 2017 todas las dependencias municipales, bibliotecas, escuelas, centros culturales, parques, jardines y calles como "espacios de lactancia materna". Y en 2018, el Partido Popular registró una moción en la Asamblea de Madrid en la que pidió al Gobierno regional que, dentro de las normativas de igualdad, regulara el derecho de las mujeres a amamantar en público" (García, 2019)[6].
Así mismo, en la Declaración sobre Derechos y Deberes de las Personas en el Sistema Sanitario de Euskadi – Decreto 147 de 2015 –, se establece en el artículo 7 que "(l)as personas pacientes y usuarias del sistema sanitario de Euskadi, en relación con la asistencia sanitaria específica referida a la salud sexual y reproductiva, tienen los siguientes derechos (...) (a) ser informada y formada en materia de lactancia materna con objeto de fomentar su utilización en la alimentación infantil (...)" y "(a) ejercer el derecho a amamantar a los hijos e hijas en cualquier espacio público".

5 Ibidem.
6 García, C. (2019). El derecho a amamantar donde nos dé la pena. El País. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2019/05/14/mamas_papas/1557816607_639954.html

2. Australia

El Caso Australiano se reconoce ya que es uno de los mejores países para ser madre. Esto se debe a que tiene una legislación clara que prohíbe cualquier tipo de discriminación a las mujeres por su condición de madre, (Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario, 2017). Con "(...) la Ley de Discriminación Sexual, no solo declara ilegal el acto de excluir a una mujer que amamanta, sino que da una señal de seguridad para que las madres que amamanten se sientan protegidas, ya que la alimentación a un hijo es un derecho básico y fundamental. De tal manera, si una madre se enfrentara una discriminación, se podría realizar la denuncia como un acto criminal" (Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario, 2017)[7].

3. Estados Unidos

En Estados Unidos, amamantar a un bebé en público es legal en sus 50 estados (Felton, 2020)[8]. Por otro lado, y de manera particular, en Puerto Rico hay una norma específica que establece que "(...) toda madre que amamanta tiene derecho a amamantar a sus hijos en cualquier lugar de acceso público, sean o no en estos lugares áreas designadas para la lactancia materna".

V. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL.

El texto del Proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Partiendo justamente de este apartado normativo y acudiendo a lo dispuesto en el **artículo 13 de la Constitución Política** que reconoce el derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha indicado que está prohibida cualquier forma de discriminación en la esfera laboral respecto de la mujer embarazada o que esté en etapa de lactancia.

7 Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario. (29 de mayo 2017). El derecho a la lactancia en Australia que castiga la discriminación como un acto criminal. Biblioteca Nacional de Chile. BNC, Recuperado de https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/derecho-lactancia-australia-no-discriminacion#:~:text=A%20pesar%20de%20que%20en,obst%C3%A1culos%20en%20cualquier%20espacio%20p%C3%BAblico
8 Felton, K. (6 de agosto de 2020). Breastfeeding in Public: Tips and Laws for Nursing Mothers. What to expect. Recuperado de: https://www.whattoexpect.com/first-year/breastfeeding/breastfeeding-in-public/

Además de este presupuesto de doctrina constitucional, en el marco del Derecho Internacional existen diferentes mecanismos que reconocen la especial tutela que se debe tener con las mujeres embarazadas y madres gestantes, incorporados a la Constitución Política:

I. La Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, establece que la maternidad y la lactancia tienen derecho a cuidados y asistencia especial.
II. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que los Estados parte tienen el deber de garantizar la protección efectiva contra cualquier clase de discriminación por motivos de sexo.
III. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, señala que se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo determinado.
IV. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: determina que los Estados tienen la obligación de evitar el despido por motivo de embarazo, además de prestar protección especial a la mujer gestante.
V. El Convenio 183 de la OIT, atribuye a los Estados, el deber de lograr la igualdad real de la mujer trabajadora "atendiendo su estado de discriminación, por el hecho de la maternidad".
VI. El Protocolo Facultativo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que el derecho a la seguridad social de las mujeres en estado de embarazo cubre la licencia remunerada antes y después del parto.
VII. El Convenio número tres de la OIT señala que "en todas las empresas industriales o comerciales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de las empresas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la mujer: a) no estará autorizada para trabajar durante un periodo de seis semanas después del parto; b) tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare que el parto sobrevendrá seis semanas; c) recibirá, durante todo el periodo en que permanezca ausente en virtud de los apartados a) y b), prestaciones suficientes para su manutención y las del hijo en buenas condiciones de higiene...".
VIII. La Recomendación 191 de la OIT, desarrolla las condiciones mínimas que se deben implementar en la legislación de los Estados frente al reconocimiento de la licencia de maternidad y los permisos laborales durante el período de lactancia.

Por otra parte, debe mencionarse que, en 1980, con el fin de proteger la lactancia materna de prácticas inapropiadas de comercialización de los sucedáneos de la leche materna, se publicó el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud, prohibiendo la promoción de estos productos. Colombia fue el primer país de Latinoamérica en ratificar el compromiso internacional al cumplimiento con el Código, para esto, expidió el Decreto 1220 de 1980, posteriormente derogado por el Decreto 1397 de 1992, por medio del cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna.

2. MARCO LEGAL

El texto del Proyecto de Ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

- **Ley 9ª de 1989** *"Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"*. Hace alusión a los presupuestos normativos que configuran el desarrollo legal del concepto de espacio público.

- **Decreto 1397 de 1992** *"Por el cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna y se dictan otras disposiciones"*.

- **Ley 388 de 1997** *"Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Dicta instrumentos de ordenamiento territorial. Lo anterior adquiere especial relevancia teniendo en cuenta que el proyecto prevé la instalación de elementos construidos en espacio público y en ese contexto.

- **Ley 1804 de 2016** *"Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones"*, toda vez que allí el principio de corresponsabilidad entre la familia, el Estado y la sociedad y la definición de entornos como espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, son elementos preponderantes para configurar el espacio público como un entorno protector de la lactancia materna.

- **Ley 1823 de 2017** *"Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones"*, implementa las salas de lactancia en empresa privadas con capitales iguales o superiores a 1500 salarios mínimos o aquellas con capitales inferiores a ese monto, pero con más de 50 trabajadoras.

- **Plan Nacional de Desarrollo (PND) - 2018-2022** ***«Pacto por Colombia, pacto por la equidad»***, plantea estrategias y acciones en nutrición contenidas en el Pacto por la Equidad: Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia. El énfasis en la atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia le apuesta a vincular toda la acción del Estado para que a cada uno se le garantice sus derechos a: la familia, salud, nutrición, educación, identidad, protección, y sexuales y reproductivos.

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL.

Sobre el asunto que se pretende regular, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

Sentencia T-030 de 2018 - M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

"Del artículo 13 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad, se deduce que está prohibida cualquier forma de discriminación en la esfera laboral de la mujer embarazada o en etapa de lactancia. Así pues, el fundamento constitucional de la protección de la madre gestante y después del parto se encuentra en los artículos 13, 43 y 53 Superiores."

VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

El Representante a la Cámara Julián Peinado Ramírez solicitó a la **Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia** concepto sobre el proyecto de ley objeto de esta ponencia. Esta entidad respondió al Representante mediante oficio con radicado OFI21-00069960 / IDM 12050000 el día 12 de mayo de 2021, en los siguientes términos:

"En atención a su comunicación de fecha 12 de abril del año en curso, por medio de la cual solicita a esta Consejería rendir concepto dentro del marco de nuestras competencias, sobre el Proyecto de Ley No. 571 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones"; me permito pronunciarme en los siguientes términos.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS:

En el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia – De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), esta Consejería ejerce el liderazgo en su implementación, con el fin fortalecer el trabajo articulado e intersectorial, para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de las niñas y los niños de cero a seis años de edad. Por ello, dentro de las funciones asignadas en el artículo 20 del Decreto 1784 de 2019, tiene a su cargo presidir, coordinar y ejercer la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – CIPI (creada a través del Decreto 4875 de 2011 y posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018), con el propósito de lograr una adecuada coordinación, y gestión de esta Política de Estado. La CIPI también cuenta con la participación de un representante de la entidad que ejerza la rectoría de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN, actualmente presidida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Ahora bien, entendiendo que la lactancia materna es el primer paso hacia la protección de la salud humana a corto y largo plazo, siendo inherente al desarrollo integral de la Primera Infancia, como estado nutricional adecuado; de ahí, que se reconoce y aborda de forma amplia en toda la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia -Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión-(1I)[9] [sic].
En el marco de lo dispuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», se establecen estrategias y acciones en nutrición contenidas en el punto III. Pacto por la Equidad, tanto en la línea: A. Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia; como en la línea D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos, donde se busca, entre otros, mejorar los indicadores de resultado en la práctica de lactancia materna, reducir la mortalidad por desnutrición, reducir la desnutrición aguda y crónica, la anemia y revertir el aumento del sobrepeso y la obesidad en toda la población infantil.
Es por esto que, al comenzar el Gobierno, la Primera Dama de la Nación, señora María Juliana Ruiz Sandoval, asumiendo el compromiso de obrar en favor de la sociedad, estableció su rol a la luz del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 –Alianzas-, exhortando su capacidad de liderar, convocar, articular y movilizar, bajo las premisas del trabajo colaborativo, propositivo y solidario.
De este modo, se estableció la Gran Alianza por la Nutrición, que apoya los esfuerzos de las entidades de gobierno en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a través del trabajo colaborativo, la movilización

9 De Cero a Siempre (2013). Estrategia de Atención a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión.

de recursos y la coordinación intersectorial, a fin de generar los impactos necesarios para lograr el aumento en la práctica de la lactancia materna, la reducción de la tasa de mortalidad por desnutrición, la disminución en la prevalencia de desnutrición aguda y el retraso en talla, anemia, sobrepeso y obesidad y la inseguridad alimentaria en los hogares.

De este modo, el Gobierno Nacional estableció como prioridad la formulación del nuevo Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria para la vigencia 2021-2030, proceso que se desarrolla desde la articulación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia – CIPI, instancia presidida y coordinada por la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, que trabaja en virtud del Convenio de Asociación (314-20), con la Fundación Salutia, más el apoyo técnico del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, y que a través de la Gran Alianza por la Nutrición sumó el apoyo de la Fundación Éxito.

Así las cosas, las iniciativas legislativas que busquen la protección, promoción y apoyo a la lactancia materna son bienvenidas, más cuando se trata de un proyecto de ley que busca respaldar e incentivar la lactancia materna en espacios públicos, que no debería legislarse, pues es un comportamiento humano natural y esencial, y toda madre debería poder amamantar a sus hijos en cualquier lugar, a la hora que ellos lo necesiten, porque lo último que debe sentir una mujer al ser madre, es que tiene que esconderse de la sociedad para serlo; desafortunadamente esta practica [sic] sigue siendo tabú, y objeto de discriminación hacia las madres lactantes, al punto de convertirse en una barrera para la lactancia materna, contribuyendo a que las madres abandonen este proceso antes de tiempo, en contravía de lo que se viene insistiendo por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sobre la importancia de fomentar y proteger esta práctica, como una de las formas más eficaces de asegurar la salud, el bienestar y la supervivencia infantil, e indispensable para el futuro de un planeta más saludable y económicamente sostenible.

2. SOBRE LA LECHE MATERNA

La leche materna es el alimento humano por excelencia, insustituible, por ser el más completo para el infante, pues aporta los nutrientes necesarios para un óptimo desarrollo; por ello, la Organización Mundial de la Salud, recomienda iniciar la lactancia materna durante la primera hora de vida del bebé, continuar su práctica de manera exclusiva hasta los seis meses y complementarla con una adecuada alimentación hasta los dos años o más.

Así las cosas, la lactancia materna no es solo recomendable por sus propiedades nutricionales sino por sus múltiples beneficios a corto y largo plazo, tanto para el niño, y la madre, como para la familia, la sociedad, y el medio ambiente

A continuación, destacamos algunos de ellos:

PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS NIÑAS Y NIÑOS
• Previene la mortalidad infantil. • Estimula del sistema inmunológico. • Disminuye el riesgo por desnutrición. • Favorece el desarrollo emocional y previene problemas de salud mental a futuro. • Disminuye el riesgo de enfermedades prevalentes en la infancia. • Reduce el riesgo de sobrepeso y obesidad infantil, lo que ayuda a combatir enfermedades crónicas graves asociadas a estas condiciones. • Contribuye al desarrollo cognitivo, con lo cual hay mayores logros educativos en la adultez. • Mejora el desarrollo motriz de los niños. • Promueve el vínculo con la madre, creciendo más felices, más seguros y más estables emocionalmente.
PARA LA MADRE
• Reduce los riesgos de cáncer de seno y ovario; así como enfermedades cardiovasculares, hipertensión, y osteoporosis. • Promueve el vínculo madre e hijo. • Ayuda a la rápida recuperación después del parto y a quemar calorías adicionales lo que permite recuperar rápidamente el peso previo al embarazo. • Previene la depresión post-parto. • Reduce el riesgo de hemorragias en el post parto por lo tanto disminuye el riesgo de desarrollar anemia. • Acelera la recuperación del tamaño normal del útero
PARA LA FAMILIA
• Contribuye el ahorro familiar al no tener que gastar en fórmulas lácteas, biberones, chupones y demás utensilios. • Disminuye los gastos de atención de salud del bebé, ya que el niño es menos propenso a enfermarse, al igual que los gastos de atención en salud de la madre.
PARA LA SOCIEDAD
• Se invierte en el capital humano del país, ya que los niños amamantados con leche materna tienen mejor desarrollo cognitivo, logrando un favorable desempeño y oportunidades profesionalmente en la adultez. • Reduce el costo de atención en salud. • Reduce el costo en muertes prematuras. • Reduce el costo directo e indirecto por morbilidad resultante del exceso de casos de cáncer de mama, la hipertensión y el infarto de miocardio. • Mejora el estado emocional general de la trabajadora durante la jornada y en su vida personal. (Mujeres más productiva).
PARA EL MEDIO AMBIENTE
• Evita el consumo de papel, plástico, aluminio o gasolina usados en preparar, envolver o transportar la leche de fórmula. • Reduce el impacto ambiental de la ganadería, porque las leches de formula se fabrican a base de leche de vaca

Con el panorama claro sobre la importancia de la lactancia materna, vemos con preocupación que [sic] en Colombia, de acuerdo con los resultados presentados por la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN 2015, en cuanto a la lactancia materna exclusiva, apenas el 36,1% de los niños fue alimentado solo con leche materna de manera exclusiva, por lo cual se requiere reforzar esta práctica para llegar a la meta internacional del 50% fijada por la OMS. A nivel territorial, la práctica de lactancia materna exclusiva -LME- presentó una prevalencia inferior al promedio nacional en la Región Atlántica con el 20,5% y en la Región Central 36,2%; tan solo la Región Pacífica y Bogotá presentaron una prevalencia de LME alrededor del 45%.[2][10] [sic].

3. SOBRE LA LACTANCIA MATERNA EN ESPACIOS PÚBLICOS

Existen muchos factores y barreras que dificultan la lactancia materna, entre ellas el amamantamiento en lugares públicos; si bien la decisión de amamantar es personal, en ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva, como facultad de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo, el Estado debe brindarle asistencia efectiva durante el embarazo y lactancia para la toma de decisiones; una madre informada es una mujer empoderada que optará siempre por lo mejor para sus hijos. Asimismo, el Estado debe brindarle protección y apoyo, ante cualquier tipo de discriminación o trato desigual por su condición de madre.

Ahora bien, hay mujeres que sienten pudor o rechazo social por amamantar en público, por lo que fuera del hogar sienten la presión de elegir en qué lugar dar pecho a su bebé, lo que desanima a las madres y las hace desistir de amamantar a sus hijos. Otras con valentía enfrentan no solo miradas de repudio, sino también reclamos y agresiones por parte de personas que ven esta práctica como algo inmoral, e indebido. De ahí, lo crucial de generar cultura ciudadana sobre esta práctica natural, mediante estrategias de comunicación para prevenir, sensibilizar y eliminar toda conducta discriminatoria en su contra, con el fin de lograr que se conciba, visualice, y normalice como lo que realmente es, un comportamiento esencial para la vida humana, asegurando que se pueda practicar en cualquier espacio, bien sea público o privado, sin ningún tipo de discriminación ni restricción, bajo la protección de las autoridades, estimulando a las futuras madres a realizarla con más frecuencia y durante más tiempo.

En este orden de ideas, coincidimos que se hace necesario reconocer el derecho de las mujeres de amamantar a sus hijas e hijos cualquiera sea su edad, sexo, estirpe o condición en el espacio público, con el fin de proteger y garantizar el derecho de las madres a practicar la lactancia materna, así como el derecho de las niñas y niños a recibir una alimentación adecuada; además con esto se fomentaría esta práctica en estos espacios.

Consideramos inaceptable cualquier acto que prohíba, niegue, limite o restringa esta práctica en espacios públicos, siendo la lactancia materna no solo un componente integral del derecho humano a la alimentación adecuada, sino un derecho humano per se reconocido así por las Naciones Unidas en el año 2016.[3][11] [sic].

Insistimos en que la recomendación oficial de organismos como la OMS sobre la duración de la lactancia materna es hasta los dos años de edad, o más si la madre e hijo lo desean; infortunadamente la sociedad lo ve con extrañeza, generado inseguridad en las madres al punto de tener que esconderlo para no ser juzgadas, por lo que es importante impulsar esta directriz internacional y visualizar el amamantamiento en niños mayores para lograr su normalización, porque la lactancia materna es algo normal en cualquier lugar y a cualquier edad.

*Lo anterior, podría verse fortalecido con la creación de áreas de lactancia materna en espacios públicos con alta afluencia de personas, donde las madres lactantes se sientan más cómodas y seguras, **sin que exclusivamente se restrinja el amamantamiento a estos espacios**, esto, evidentemente, incluye que cualquier madre pueda dar pecho a su hija o hijo cuando quiera y donde quiera, con la tranquilidad de estar amparadas por la ley, para que pueda defenderse ante la crítica, la amenaza o el insulto.*

Ahora bien, el proyecto de ley deja claro que se promocionarán las áreas de lactancia materna en el espacio público, así como el ejercicio del derecho a la lactancia materna en este espacio; sin embargo, no deja claro que deben estar acompañados de procesos de formación que busquen generar mejoría en las prácticas de lactancia materna, alimentación y desarrollo infantil, a través del conocimiento, donde se vinculen las parejas y familias de las mujeres gestantes y lactantes. De la misma forma, alrededor de estos espacios podrían propiciarse conformación de grupos de apoyo comunitarios.

Bajo esta misma línea, consideramos que también existe la necesidad de promocionar la lactancia materna, para que sea percibida como algo natural y se deje

10 https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional/ensin3

11 https://maguared.gov.co/derecho-a-la-lactancia/#:~:text=A%20finales%20del%202016%20las,la%20lactancia%20como%20derecho%20humano

de lado la hipersexualización del pecho de la mujer para darle su importancia como rol nutricional, y así disminuir el rechazo hacia esta práctica en lugares públicos, generando un cambio social y cultural, con el fin de que se conciba como algo normal y cotidiano.

Por otro lado, el proyecto de ley contempla que serán las entidades territoriales del nivel municipal y distrital las encargadas de crear el "sistema de áreas de lactancia materna en espacio público", sobre este punto se sugiere que sea en lugares con alta afluencia de personas, en este sentido, será necesario blindar a estas entidades para que no se presenten conflictos de interés con empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.

En relación con la propuesta de modificar el artículo 238, del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de conceder a la trabajadora un descanso de (30) minuto dentro de la jornada laboral para amamantar a su hijo, una vez haya cumplido (6) meses de vida y hasta los (2) años de edad, consideramos que la iniciativa es muy acertada, ya que, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, la duración de la lactancia, debería ser hasta los dos años o más.

4. MARCO NORMATIVO

La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948, proclama en el numeral 2 del artículo 25 "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales (...)". Posteriormente, **La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación** de 1979, ratificada por 185 países, entre ellos Colombia, exige a los estados en su artículo 12.1"Eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad de hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia" y 12.2 "Garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia".

Diez años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la **Convención sobre los Derechos del Niño**, acogida por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, en la cual se reconoce el derecho del infante al disfrute del más alto nivel posible de salud y servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, tal y como consta en el artículo 24 de dicha declaración: "Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños y las niñas, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos".

En 1980, con el fin de proteger la lactancia materna de prácticas inapropiadas de comercialización de los sucedáneos de la leche materna, se publicó **el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna**, adoptado por la **Asamblea Mundial de la Salud**, prohibiendo la promoción de estos productos. Colombia fue el primer país de Latinoamérica en ratificar el compromiso internacional al cumplimiento con el Código, para esto, expidió el Decreto 1220 de 1980, posteriormente derogado por el Decreto 1397 de 1992, por medio del cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna.

De acuerdo con el informe de Valoración de Efectos del Plan Decenal de Lactancia Materna 2010- 2020, en el marco del Convenio de Asociación 314-20, suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Fundación Salutia, se menciona que el Ministerio de Salud y Protección Social realizó monitoreo al código cuyos resultados se publicaron en noviembre de 2015 y se encontró que quienes más incumplían este eran los profesionales de la salud. Uno de los obstáculos al respecto es la autonomía médica, pues ella sirve de argumento para justificar la receta de leche de fórmula; por lo que es necesario mejorar la vigilancia.

También se logró visibilizar que existen mecanismos no evidentes de la promoción de productos que infringen el código, destacándose actualmente las redes sociales y las cadenas de WhatsApp. Así mismo, se incita a las gestantes para consumir algunos productos que pueden generar promoción cruzada o indirecta, a través de descuentos, campañas publicitarias y alianzas comerciales.

Para los organismos internacionales la observancia del Código es un tema prioritario, pues manifiestan la dificultad de su cumplimiento y el poco interés de la industria de alimentos infantiles por contribuir a la Lactancia Materna.

Ahora bien, en agosto de 1990, tuvo lugar en Florencia (Italia) una reunión donde participaron la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), copatrocinada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), en la cual se aprobó la **DECLARACIÓN INNOCENTI**, que afirma que todos los niños deben recibir "lactancia materna exclusiva desde el nacimiento hasta los 4-6 meses de edad y posteriormente deberán seguir siendo amamantados". Posteriormente, en el año 2001 la Asamblea Mundial de la Salud modificó la recomendación de lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad.

En Colombia, la **Constitución Política de 1991**, en el **artículo 43** declara que: "(...) La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado (..)"; así mismo, el **artículo 44** establece como derecho fundamental de los niños y las niñas, la vida, la integridad física, la salud y la alimentación equilibrada. Derechos que busca hacer efectivos el presente Proyecto de Ley, promoviendo la protección a la maternidad y a la primera infancia.

La primera política fijada por el Gobierno Nacional a favor de la lactancia materna fue el Plan Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna 1991-1994, creado con el propósito de disminuir los índices de morbilidad y mortalidad infantil; con el fin de actualizar este plan, en 1998 el ICBF y el entonces Ministerio de Salud y UNICEF presentaron el Plan Decenal para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna 1998-2008, el cual a su vez fue actualizado por el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, dando continuidad a las acciones de protección, promoción y apoyo a la lactancia.

Actualmente, en el marco de la "Gran Alianza por la Nutrición" iniciativa liderada por la Primera Dama de la Nación, y esta Consejería, se suscribió el Convenio de Asociación No. 314-20 con la Fundación Salutia, para la actualización del Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria -PDLMAC- para la vigencia 2021-2030, proceso que se desarrolla de forma coordinada con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia –CIPI, con especial apoyo técnico del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF.

Por otro lado, con la expedición del Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), quedó definido en el artículo 41, numeral 14 que el Estado tiene la obligación de reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores hasta los 5 años y 11 meses, lo cual se puede lograr aumentando las tasas de amamantamiento de infantes, para lo cual es necesario seguir promoviendo la sana cultura de la lactancia materna.

Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, se promulgó la Ley 1822 de 2017, mediante la cual se aumentó el periodo de licencia de maternidad remunerada a 18 semanas, y prohibió el despido de la trabajadora por motivo del embarazo o lactancia. Seguidamente se expidió la Ley 1823 de 2017, que establece la obligatoria instalación en las entidades públicas y las empresas privadas con capitales iguales o superiores a 1.500 salarios mínimos o las que tengan capitales inferiores a ese monto pero dispongan de más de 50 empleadas, de Salas Amigas de la Familia Lactante, con el fin de promover la lactancia materna.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 2423 de 2018, estableció los parámetros técnicos para la operación de estas Salas del Entorno Laboral, así como las especificaciones técnicas de higiene, salubridad y dotación mínima que deben cumplir estos espacios.

Podemos afirmar que Colombia ha dado grandes pasos en la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, siguiendo las recomendaciones de la autoridad en salud a nivel internacional, siendo activo en las diferentes cumbres y convenciones mundiales, y ampliado la legislación nacional en la materia; sin embargo, seguimos teniendo grandes retos en lo que respecta a la protección de la lactancia materna en espacio público y con este proyecto de ley lograríamos avanzar en ello.

De igual forma, la **Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia** el 03 de junio de 2021 envió concepto sobre el presente proyecto de ley bajo el radicado radicado 202111000000104451 en los siguientes términos:

Sobre el artículo 1:

"En el artículo 1° de la iniciativa es indispensable aclarar su alcance, en la medida en que se habla de "algunos establecimientos de carácter privado". De esta manera, de incluir en su objeto inmuebles de naturaleza privada, resulta especialmente importante la claridad que debe obrar sobre el concepto de 'espacio público' y su diferenciación con los 'espacios de carácter privado' que propone el proyecto teniendo en cuenta que, en virtud de lo establecido en el inciso primero del artículo 5° de la Ley 9 de 1989, algunos elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, son considerados como espacio público por su naturaleza, su uso o afectación, lo cual podría causar confusiones en el momento de su aplicación, respecto justamente de la reglamentación que sobre espacios privados, pareciese abordar el proyecto de ley tal y como está propuesto".

Sobre el artículo 3:

"En relación con el artículo 3° en el que se establece la creación de áreas de lactancia materna en espacio público, es importante que el parágrafo tercero precise textualmente, que la reglamentación ordenada al Ministerio de Salud y Protección Social deberá recaer de manera clara en los requisitos para la operación de estos lugares, los parámetros técnicos que aseguren las condiciones de higiene, salubridad y la dotación mínima que deben tener para su funcionamiento y su avance progresivo. En esta misma línea, sería pertinente indicar cuál sería la entidad encargada de atender las labores de vigilancia y control para su implementación y ejercicio".

Sobre el artículo 4:

"En el artículo 4, se sugiere incorporar en las recomendaciones técnicas, las herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país como son las Guías Alimentarias basadas en Alimentos para la población colombiana (ICBF-FAO, 2015). Se sugiere especificar que el facilitador de las actividades de promoción debe ser un profesional idóneo.

Se recomienda también, complementar la última frase de este artículo con: la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de manera complementaria hasta los 2 años o más.

Como este artículo se refiere a información y formación, además de las Guías alimentarias basadas en alimentos, se sugiere considerar las Estrategias de Información, Educación y Comunicación para la Educación Alimentaria y Nutricional, las cuales integran un conjunto de procedimientos, acciones y recursos, que permiten en las personas, comunidades y familias mejorar sus conocimientos, actitudes y prácticas en relación con la adecuada alimentación y lograr la movilización social en torno a ella".

Sobre el artículo 5:

"Se sugiere revisar la pertinencia del artículo 5° del proyecto normativo teniendo en cuenta que su redacción actual no da cuenta de la aplicación del principio de unidad de materia que debe prodigarse respecto de toda manifestación normativa sea esta legislativa o reglamentaria. En ese sentido, es preciso señalar que [sic] conforme al juicio de la Corte Constitucional, expresado en la Sentencia C-133 de 2012 el señalado criterio de maximización normativa refiere:

'...El principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.... '.

Bajo esos presupuestos de doctrina constitucional, la inclusión del artículo 5° tal y como está previsto en el proyecto de ley a juicio del Instituto, desdice de la materialización que en medio del trámite legislativo debe darse al aludido principio. Esa consideración deviene fundamentalmente de la desconexión material que desde el título del proyecto se avizora con el señalado proyecto de regla: mientras que la nominación del proyecto se detiene en crear incentivos y normas para la construcción de áreas de lactancia materna en espacio público, el artículo obra sobre la ampliación del rango de la concesión del descanso remunerado que para esos efectos actualmente contempla el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, hasta que el menor cumpla dos (2) años de edad.

En ese contexto, la regla que pretende elevarse a rango legal en el iterado artículo 5° por una parte, no tiene una relación directa con el título de la propuesta legislativa y, por otra, desde la perspectiva sustancial, no se detiene a asegurar la coherencia interna del texto propuesto. Lo anterior, teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica del descanso remunerado y las condiciones de su concesión, no tienen una relación intrínseca con que esa labor se adelante en espacio público y, antes bien, dentro de su diseño estructural se decanta por su agotamiento al interior de las instalaciones que provea el empleador, incluso en un "local contiguo" que opere como la sala de lactancia actualmente establecida en la normativa vigente y que con el proyecto de ley no es modificada.

Con ello de presente, se insiste en que ese artículo en particular debería ser considerado para una modificación legislativa independiente, que obre frente a las reglas del Código Sustantivo del Trabajo orientadas a la protección del derecho de menores de edad y madres trabajadoras de obtener descansos remunerados para la labor de la lactancia materna, todo ello en consonancia con lo establecido para esos mismos efectos por la Ley 1823 de 2017.

Por otro lado, en el numeral 3 del artículo 5, se indica ajustar la redacción en la última línea "para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño" con: ...un lugar apropiado para el cuidado y protección de la niña o el niño. Este numeral deberá ser revisado por la instancia competente, dado que requiere más claridades para su aplicación".

VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Como lo indica la OMS, uno de los principales retos de los gobiernos es garantizar la salud y vida de los recién nacidos, por lo cual la lactancia materna es un factor primordial y fundamental tanto para la salud, crecimiento y desarrollo de los menores y para garantizar un futuro adecuado de los mismos (Lyell, 2012)[12].

Por eso, como complemento de la política pública para la protección de los derechos de los niños y de las mujeres en etapa de gestación, permitir que las madres puedan alimentar a sus hijos principalmente entre los primeros 6 meses de vida con leche materna, en cualquier lugar, en cualquier momento, complementar la alimentación hasta los dos años bajo una nutrición adecuada, sin ningún tipo de discriminación y/o prohibición, así mismo, garantizándoles un espacio adecuado de acuerdo a los criterios técnicos de salubridad, dan el soporte necesario para la presentación de este proyecto de ley.

¿En qué se diferencia esta iniciativa de otras?

En particular, este Proyecto de Ley comparte intenciones con el Proyecto de Ley 067 de 2020 Cámara y 445 de 2021 Senado "*Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*", de autoría de la H.R. Jezmi Lizeth Barraza y del cual las suscritas fungimos como ponentes en la Cámara de Representantes

En todo caso, la naturaleza de ambas iniciativas es compartida en el sentido de fomentar la lactancia y proteger la dupla madre-recién nacido, sin embargo, vale la pena aclarar que ambas iniciativas tratan temas distintos, no excluyentes y de carácter complementario. Así, la iniciativa 067 de 2020 Cámara y 445 de 2021 Senado se refiere a los siguientes aspectos:

- **Formación y reconocimiento de capital humano:** Creación de oferta pública para el acceso a contenidos estandarizados de mejores prácticas de lactancia. Esto significa más y mejores oportunidades para la profesionalización de la comunidad lactante.
- **Creación del Registro Público de la Comunidad Lactante:** Permitirá fortalecer la acción en territorio de la comunidad lactante para acceder a información de calidad para el acompañamiento antes y durante la lactancia.
- **Fortalecimiento de la oferta pública del sector salud:** Se ordenan mecanismos para la formación de trabajadores del sector salud para el acompañamiento durante la lactancia materna. De esta manera, se pretende que la comunidad lactante reciba un atención oportunidad que responda a sus necesidades.
- **Ruta de atención preventiva de la lactancia materna:** Se ordenan condiciones mínimas para el acompañamiento en la lactancia y se crea la línea de atención a la comunidad lactante para orientar a las madres en el acceso a servicios de salud y consejería en línea conforme a mejores prácticas internacionales.
- **Creación del sello ECAMI:** Dirigido a los Establecimientos Comerciales Amigos de la Mujer y la Infancia. Se busca entregar incentivos para acondicionar espacios amigos de la comunidad lactante.
- **Promoción de la Comunidad Lactante:** Se ordenan medidas para la promoción de la lactancia materna en espacios públicos y empoderar a la ciudadanía con el fin de fortalecer la comunidad lactante.

Por lo anterior, las ponentes consideran la exclusión del riesgo de duplicidad normativa en razón a las explicaciones expuestas.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental crearán y manejarán por sí mismas o por delegación las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público, así como en lugares de acceso y prestación de servicios	**Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público.** Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental crearán y manejarán por sí mismas o por delegación las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público~~, así como~~ en lugares de acceso y prestación de servicios	Se realizan correcciones de sintaxis. Se reemplaza la alusión de modificar los **Planes de Desarrollo** por "*Plan de Desarrollo Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial*".

12 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: http://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf

públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes. Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito. **Parágrafo 1.** Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, la	públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes. Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito. **Parágrafo 1.** Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, la	

ordenanza o el acuerdo municipal o distrital por el cual hayan expedido su Plan de Desarrollo para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas. **Parágrafo 2.** Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio. Queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.	ordenanza o el acuerdo municipal o distrital por el cual hayan expedido su Plan de ~~Desarrollo~~ **Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, según corresponda,** para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas. **Parágrafo 2.** Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio. **En todo caso,** queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche	

Parágrafo 3. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada de las áreas de lactancia materna en espacio público con gran afluencia de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente. **Parágrafo 4.** Las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a	materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna. **Parágrafo 3.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada de las áreas de lactancia materna en espacio público con gran afluencia de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente. **Parágrafo 4.** Las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia	

conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad con técnicas apropiadas y una buena nutrición de las madres para una lactancia adecuada, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales. **Parágrafo 5°.** La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación, pedagogía, comunicación y transformación de la cultura ciudadana para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella. **Parágrafo 6°.** Las secretarías, direcciones e institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y	materna en espacio público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad con técnicas apropiadas y una buena nutrición de las madres para una lactancia adecuada, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales. **Parágrafo 5°.** La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación, pedagogía, comunicación y transformación de la cultura ciudadana para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella. **Parágrafo 6°.** Las secretarías, direcciones e	

control de la adecuada operación de las áreas de lactancia materna en espacio público.	institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y control de la adecuada operación de las áreas de lactancia materna en espacio público.	
Artículo 4. Información y Formación. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer las áreas de lactancia y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de manera complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.	**Artículo 4. Información y Formación.** Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer las áreas de lactancia y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de ~~la~~ **lactancia** ~~manera~~ complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.	Se incorpora de forma completa el término "lactancia complementaria" hasta los 2 años de edad, que había sido omitido en el texto aprobado en primer debate.

X. CONCLUSIÓN.

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

XI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, proponemos a los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **dar segundo debate** al Proyecto de Ley No. 253 de 2021 Cámara "*Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones*", de acuerdo al texto propuesto presentado a continuación.

Con toda atención,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADORA PONENTE

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

XII. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 253 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca la protección y apoyo a la maternidad y la primera infancia, reconociendo el derecho de las mujeres a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación ni restricción. Para esto, se establece el deber de respetar la lactancia materna en el espacio público, por parte de las autoridades y los ciudadanos. Asimismo, se definen los parámetros para que los entes territoriales y algunos establecimientos de carácter privado construyan o adecúen espacios públicos amigables para que las madres en etapa de lactancia puedan amamantar a sus hijas e hijos lactantes en espacio público con alta afluencia de personas y modifica algunos aspectos del descanso remunerado durante la lactancia como estrategia de protección de la maternidad y la primera infancia.

Artículo 2. Derecho a la lactancia materna en el espacio público. Las mujeres o madres sustitutas que provisionan lactancia adoptiva tienen el derecho a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia, las autoridades y la ciudadanía tienen el deber de respetarlas y abstenerse de prohibirles, negarles, limitarlas, censurarlas, restringirles o vulnerarlas cuando así lo hagan.

Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental crearán y manejarán por sí mismas o por delegación las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público en lugares de acceso y prestación de servicios públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes.

Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, la ordenanza o el acuerdo municipal o distrital por el cual hayan expedido su Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, según corresponda, para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas.

Parágrafo 2. Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio. En todo caso, queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.

Parágrafo 3. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada de las áreas de lactancia materna en espacio público con gran afluencia de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente.

Parágrafo 4. Las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad con técnicas apropiadas y una buena nutrición de las madres para una lactancia adecuada, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales.

Parágrafo 5°. La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación, pedagogía, comunicación y transformación de la cultura ciudadana para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella.

Parágrafo 6°. Las secretarías, direcciones e institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y control de la adecuada operación de las áreas de lactancia materna en espacio público.

Artículo 4. Información y Formación. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer las áreas de lactancia y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y la lactancia complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.

Artículo 5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará y decidirá si concede beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios no mayores a tres (3) años en alguna reforma de tipo fiscal o de financiamiento que presente a consideración del Congreso de la República, cuyo fin será beneficiar a las entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas. Las conclusiones de la evaluación y el impacto fiscal de la concesión de beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios serán reseñadas en la exposición de motivos de la propuesta de reforma.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 238. DESCANSO REMUNERADO DURANTE LA LACTANCIA.

1. El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad; y una vez cumplido este período, un descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor; siempre y cuando se mantenga y confirme una adecuada lactancia materna continua.
2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.
3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.
4. Los empleadores pueden contratar con las Instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior.

Artículo 7° Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con toda atención,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADORA PONENTE

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

Rama Legislativa del Poder Público
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Legislatura 2021-2022

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No.253 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD Y LA PRIMERA INFANCIA, SE CREAN INCENTIVOS Y NORMAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ÁREAS QUE PERMITAN LA LACTANCIA MATERNA EN EL ESPACIO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

(Aprobado en la Sesión presencial del 9 de noviembre de 2021, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, Acta No. 27)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca la protección y apoyo a la maternidad y la primera infancia, reconociendo el derecho de las mujeres a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación ni restricción. Para esto, se establece el deber de respetar la lactancia materna en el espacio público, por parte de las autoridades y los ciudadanos. Asimismo, se definen los parámetros para que los entes territoriales y algunos establecimientos de carácter privado construyan o adecúen espacios públicos amigables para que las madres en etapa de lactancia puedan amamantar a sus hijas e hijos lactantes en espacio público con alta afluencia de personas y modifica algunos aspectos del descanso remunerado durante la lactancia como estrategia de protección de la maternidad y la primera infancia.

Artículo 2. Derecho a la lactancia materna en el espacio público. Las mujeres o madres sustitutas que provisionan lactancia adoptiva tienen el derecho a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia, las autoridades y la ciudadanía tienen el deber de respetarlas y abstenerse de prohibirles, negarles, limitarlas, censurarlas, restringirles o vulnerarlas cuando así lo hagan.

Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental crearán y manejarán por sí mismas o por delegación las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público, así como en lugares de acceso y prestación de servicios públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes.

Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, la ordenanza o el acuerdo municipal o distrital por el cual hayan expedido su Plan de Desarrollo para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas.

Parágrafo 2. Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio.

Queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.

Parágrafo 3. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada de las áreas de lactancia materna en espacio público con gran afluencia de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente.

Parágrafo 4. Las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad con técnicas apropiadas y una buena nutrición de las madres para una lactancia adecuada, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales.

Parágrafo 5°. La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación, pedagogía, comunicación y transformación de la cultura ciudadana para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella.

Parágrafo 6°. Las secretarías, direcciones e institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y control de la adecuada operación de las áreas de lactancia materna en espacio público.

Artículo 4. Información y Formación. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer las áreas de lactancia y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de manera complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.

Artículo 5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará y decidirá si concede beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios no mayores a tres (3) años en alguna reforma de tipo

fiscal o de financiamiento que presente a consideración del Congreso de la República, cuyo fin será beneficiar a las entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas. Las conclusiones de la evaluación y el impacto fiscal de la concesión de beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios serán reseñadas en la exposición de motivos de la propuesta de reforma.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:
ARTÍCULO 238. DESCANSO REMUNERADO DURANTE LA LACTANCIA.

1. El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad; y una vez cumplido este período, un descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor; siempre y cuando se mantenga y confirme una adecuada lactancia materna continua.

2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.

3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.

4. Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de qué trata el inciso anterior.

Artículo 7° Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Norma Hurtado Sánchez
Representante a la Cámara

María Cristina Soto de Gómez
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 195 - martes 22 de marzo de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate proyecto de ley número 182 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo número 814 del 04 de junio de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto número 637 de 2020. 1

Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y definitivo en primer debate al proyecto de ley número 200 de 2021 Cámara, por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la Nación y se dictan otras disposiciones. 4

Ponencia para segundo debate texto propuesto y texto definitivo proyecto de ley número 253 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones..... 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2022