



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 567

Bogotá, D. C., jueves, 4 de agosto de 2011

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito establecer lineamientos en materia de jornada laboral de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, regular las veedurías de la salud, adicionar el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud y brindar un apoyo de sostenimiento mensual para los estudiantes de todas las áreas de la salud.

Artículo 2°. *Jornada laboral o de práctica, internado o residencia de estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.* En ningún caso los turnos de jornada laboral o de práctica, internado o residencia de estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud podrán ser superiores a doce (12) horas, con el debido reconocimiento por concepto de las horas que excedan la jornada laboral ordinaria, ni contar con intervalos inferiores a doce (12) horas entre uno y otro.

La aplicación de este límite no podrá significar en ningún caso la reducción de la remuneración o las desmejoras en las condiciones de contratación, vinculación o remuneración salarial de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.

Artículo 3°. *Veedurías de la Salud.* De conformidad con lo consagrado en los numerales 1 y 3 del artículo 136 de la Ley 1438 de 2011 y para su cumplimiento, en cada entidad territorial funcionarán las veedurías de salud, sin más requisitos que los establecidos por la Ley 850 de 2003. Además de perseguir los objetivos definidos en el artículo 6° de la Ley 850 de 2003, las Veedurías de la Salud tendrán los siguientes objetivos específicos:

1. Diseñar e implementar mecanismos de organización y coordinación ciudadana que permitan dar a conocer a la sociedad las problemáticas de la prestación de los servicios de salud por parte de entidades o instituciones públicas o privadas.

2. Realizar seguimiento, evaluación y control a la prestación de los servicios de salud, el cumplimiento de los planes de beneficios y la ejecución de los recursos del sector.

3. Requerir solución a las problemáticas que se presentan en la prestación individual o colectiva de los servicios de salud.

Artículo 4°. *Facultades de las veedurías de la salud.* Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, las veedurías de la salud están facultadas para:

1. Ser integradas por profesionales, trabajadores, estudiantes de la salud, usuarios de los servicios y/o ciudadanos en general.

2. Acompañar al paciente, con su autorización, en toda acción propia o vinculada a la prestación del servicio de salud, incluidas consultas, cirugías, procedimientos de diagnóstico y todas las demás que sean necesarias para prestar el servicio de salud.

3. Conocer, con autorización del paciente o de sus familiares, la historia clínica del mismo.

4. Acompañar, asesorar y apoyar a los profesionales, trabajadores y estudiantes de la salud, para contribuir frente a las instituciones que los vinculan o frente a terceros, al respeto de sus derechos.

5. Hacer uso de los medios de comunicación, con franjas obligatorias semanales y gratuitas en televisión, radio e Internet, que serán provistas por el Gobierno Nacional, para señalar los aspectos deficientes, la vulneración de derechos de trabajadores y estudiantes de la salud. En estos casos podrán indicar las entidades que los generan o se incluyen en ellos y las propuestas de solución, así como la gestión y resultados de la labor de la Superintendencia de Salud.

6. Desarrollar sistemas de evaluación de conocimiento público acerca de los servicios prestados por las Entidades e Instituciones de Salud.

Artículo 5°. *Requerimiento de información.* Las Veedurías de la Salud podrán requerir información a las EPS e IPS y demás organismos del sistema de seguridad social en salud, sobre los turnos, horarios, especialidades, perfiles, remuneración y número de profesionales, trabajadores y estudiantes vinculados a la entidad; manuales y protocolos de auditoría médica, control ético sobre el personal a su servicio, número de pacientes atendidos, tipos de servicio prestados. Sobre estos últimos podrán requerir, entre otros, información acerca de:

1. Ambiente laboral.
2. Turnos o jornadas de trabajo establecidos para el personal vinculado.
3. Ayudas diagnósticas ordenadas y practicadas para la totalidad de sus usuarios.
4. Interconsultas ordenadas y practicadas para la totalidad de sus usuarios.
5. Lapso entre cada orden de interconsulta y su asignación y práctica para la totalidad de sus usuarios.
6. Promedio de Interconsultas por paciente.
7. Lista y cantidades de cada medicamento ordenado y efectivamente entregado a los pacientes.
8. Número o promedio de vinculaciones simultáneas a entidades o instituciones de salud, por cada profesional.
9. Fortalecimiento académico del personal vinculado.
10. Ingresos obtenidos y gastos efectuados en cuentas contables que permitan conocer el concepto de ingresos y gastos.
11. Errores por procedimiento de salud reportados, errores por procedimiento de salud investigados.

Artículo 6°. El artículo 23 de la Ley 1164 de 2007 quedará así:

Artículo 23. *Del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.* Créase el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, consistente en la inscripción que se haga al Sistema de Información previamente definido del personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer como lo señala la presente ley, proceso con el cual se entiende que dicho personal se encuentra certificado para el ejercicio de la profesión u ocupación. En este registro se deberá señalar además la información sobre las sanciones del personal en salud que reporten los Tribunales de Ética y Bioética según el caso, autoridades competentes o los particulares a quienes se les deleguen las funciones públicas.

Todo estudiante de salud que realice prácticas docente-asistenciales o de cualquier otro tipo que impliquen relación con pacientes o usuarios del sistema de salud, así como todo trabajador o profesional de la salud, está obligado a inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.

El Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud será público y accesible por Internet, de modo que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de verificar la idoneidad y formación de los trabajadores y profesionales de la salud.

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

De los honorables Congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz,

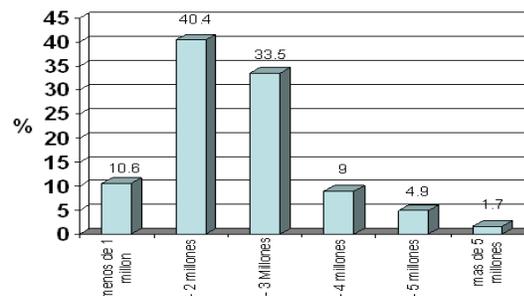
Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contexto general de la problemática y contenido de la iniciativa

Actualmente en Colombia son más de 42.000 los médicos generales (estos representan el 72% de los médicos en Colombia) que junto con otros trabajadores de la salud soportan el deterioro en las condiciones laborales de su profesión, mediante contrataciones injustas e intermediación en la vinculación del recurso humano¹.

Según los estudios de la organización Médicos Generales (organización en Colombia que ha desarrollado estadísticas en temas laborales del sector de salud), desde 2001 los médicos en el país pasaron de estar en su mayoría en estratos 4 y 5 (57.7%) a ser parte de los estratos 3 y 4 en la misma proporción. Mientras en promedio devengaban \$3.500.000, hoy más de la mitad gana menos de \$2.900.000. Tan sólo el 10% gana más de 6 millones de pesos, sumando trabajo en sector público, privado y en su consultorio particular.



Distribución de Médicos Generales en Colombia según Nivel de Ingresos

Fuente: Médicos generales de Colombia

También señalan los resultados de la encuesta que el 50 % recibe un salario fijo.

Al 15% se le paga por horas.

Al 11% se le paga por honorarios.

Al 6% por paciente atendido.

10 horas diarias trabajan en promedio.

Al mes, cada uno hace ocho turnos nocturnos, pero algunos llegan a tener jornadas de 36 horas seguidas.

El 12% de los encuestados no está afiliado a riesgos profesionales.

¹ Resultados de la encuesta realizada por Médicos Generales. Página web www.medicosgenerales.com. 2009.

La distribución por sexos de los médicos del país señala que el 41,8% son mujeres y el 51,2% son hombres. Aunque el Ministerio de la Protección Social aclara no tener información sobre la distribución por sexos de los profesionales de enfermería y odontología, ni sobre la distribución urbano/rural del recurso humano en salud², presenta sin embargo la distribución por sexos de los egresados de los programas de educación superior en salud entre los años 1984 y 2006:

| Medicina | | | Odontología | | | Enfermería | | |
|----------|------------------------------|------------------------------|-------------|------------------------------|------------------------------|------------|------------------------------|------------------------------|
| Año | Porcentaje hombres egresados | Porcentaje mujeres egresados | Año | Porcentaje hombres egresados | Porcentaje mujeres egresados | Año | Porcentaje hombres egresados | Porcentaje mujeres egresados |
| 1984 | 74,72% | 25,28% | 1984 | 41,22% | 58,78% | 1984 | 2,82% | 97,18% |
| 1985 | 75,93% | 24,07% | 1985 | 42,38% | 57,62% | 1985 | 2,47% | 97,53% |
| 1986 | 72,41% | 27,59% | 1986 | 36,74% | 63,26% | 1986 | 3,28% | 96,72% |
| 1987 | 71,84% | 28,16% | 1987 | 39,93% | 60,07% | 1987 | 4,02% | 95,98% |
| 1988 | 69,05% | 30,95% | 1988 | 38,35% | 61,65% | 1988 | 6,48% | 93,52% |
| 1989 | 74,41% | 25,59% | 1989 | 34,80% | 65,20% | 1989 | 5,69% | 94,31% |
| 1990 | 64,67% | 35,33% | 1990 | 35,02% | 64,98% | 1990 | 9,19% | 90,81% |
| 1991 | 65,91% | 34,10% | 1991 | 35,22% | 64,78% | 1991 | 5,61% | 94,39% |
| 1992 | 66,37% | 33,63% | 1992 | 38,47% | 61,53% | 1992 | 11,67% | 88,33% |
| 1993 | 64,52% | 35,48% | 1993 | 34,34% | 65,66% | 1993 | 10,22% | 89,78% |
| 1994 | 59,42% | 40,58% | 1994 | 31,08% | 68,92% | 1994 | 10,24% | 89,76% |
| 1995 | 50,25% | 49,75% | 1995 | 28,47% | 71,53% | 1995 | 9,08% | 90,92% |
| 1996 | 56,09% | 43,91% | 1996 | 22,94% | 77,06% | 1996 | 7,11% | 92,89% |
| 1997 | 52,07% | 47,93% | 1997 | 24,94% | 75,06% | 1997 | 14,48% | 85,52% |
| 1998 | 53,44% | 46,56% | 1998 | 27,59% | 72,41% | 1998 | 13,07% | 86,93% |
| 1999 | 55,44% | 44,56% | 1999 | 30,25% | 69,75% | 1999 | 11,66% | 88,34% |
| 2002 | 43,41% | 56,59% | 2002 | 32,79% | 67,21% | 2002 | 6,74% | 93,26% |
| 2003 | 46,65% | 53,35% | 2003 | 25,11% | 74,89% | 2003 | 14,20% | 85,80% |
| 2004 | 47,22% | 52,78% | 2004 | 29,58% | 70,42% | 2004 | 16,22% | 83,78% |
| 2005 | 47,76% | 52,24% | 2005 | 30,04% | 69,96% | 2005 | 10,61% | 89,39% |
| 2006 | 51,31% | 48,69% | 2006 | 33,38% | 66,62% | 2006 | 10,71% | 89,29% |

Fuente: CENDEX. Recursos Humanos de la salud en Colombia. Balance, competencias, prospectiva. Tercera edición.

Ahora bien, el medio en el que se forman los internos y residentes y la atención que ellos mismos pueden proveer son precarios y lesivos tanto en su dignidad, como la de todos los colombianos que acudimos a los servicios de salud. La situación permisiva y sin control gubernamental en la que se desenvuelven la mayoría de entidades del sector salud hace relevante que el Gobierno y el Legislativo tomen medidas, refuercen sus modalidades de control y se mejoren las condiciones de las partes pertinentes del presente proyecto.

Esta situación también amerita generar soluciones a los estudiantes de este sector que les permitan gozar de condiciones dignas de trabajo, de una remuneración justa, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, en el artículo 25:

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

Por lo cual se propone el reconocimiento de la doble situación de los estudiantes de pregrado y posgrado de la salud: en formación y en práctica laboral.

En la actualidad, los estudiantes internos y residentes, por lo general, no son remunerados por razón de su actividad. En contraste, ellos pagan por aprender, pero más allá de ello, trabajan en sus lugares de aprendizaje. A pesar de ello, su situación no es respetada (son estudiantes que pagan a las instituciones educativas y estas a las de sa-

lud) ni reconocida (se convierten en trabajadores sin remuneración). Su labor significa un ahorro para las IPS y en el caso de no tener estudiantes (a los que se les está vulnerando el derecho a ser remunerados económicamente por sus labores), estas se verían obligadas a vincular profesionales remunerados, demostrando que el servicio de los estudiantes es importante y primordial en la consecución de los fines de las empresas prestadoras de servicios de salud.

La preocupación se agudiza si consideramos que los estudiantes son sometidos a turnos de hasta 36 horas, para apoyar e incluso reemplazar a los médicos de las instituciones. El cansancio de los médicos que laboran dos y más turnos conlleva su necesidad de reposo en la misma institución de salud, mientras hay atención que debe ser suplida por estudiantes de entre sexto y décimo semestre de medicina, sin la orientación del profesional.

Lo anterior amerita la disposición prevista en este proyecto, que tiende a restringir a no más de doce horas cualquier actividad que realicen en las entidades e instituciones de salud.

Ahora bien, conforme lo define la Ley 850 de 2003 en el artículo 1° [...] *Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. [...]*

La vigilancia de los servicios de salud será ejercida por un grupo de ciudadanos y usuarios de los servicios de salud, con el propósito de ejercer sobre la función administrativa de dichas entidades un mayor control, aplicando los principios enmarcados en la Ley 850 del 2003, tales como son la sujeción de los servicios a los intereses generales, la igualdad, la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Tomando como base el respeto a la vida humana como derecho colectivo e irrenunciable, la salud como bien público (el cual no debe estar sujeto a criterios de rentabilidad económica y derecho que se debe garantizar por parte del Estado) y servicio esencial que se desarrolla con base en lo ordenado por la norma constitucional, se contempla la importancia de articular un ente veedor que garantice este derecho fundamental y proteja a los usuarios colombianos.

En el gráfico de “Deficiencias en áreas financiera, de contratación y administración en salud”, observamos claramente que ninguno de los factores (presupuesto, tesorería, administración, contratación y contabilidad) que componen el área financiera en salud es eficiente.

² Luis Carlos Ortiz Monsalve. Ministerio de la Protección Social. Información Talento Humano en Salud. Radicado 204485 de 6/07/09.



* Incluye Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.
Fuente: Contraloría General de la Nación.

Las Veedurías serán vitales para ejercer control en la administración de los recursos y servicios del Sistema General de Salud, que son recursos públicos. Dicho control por parte de las Veedurías será a nivel nacional y territorial sobre los organismos, entidades públicas o privadas que los ofrezcan.

La organización Transparencia Internacional desarrolla un mapa de riesgo para el sector salud, muestra los niveles de posible corrupción, para los cuales las veedurías son de importancia en la lucha contra este flagelo.



Fuente: Transparencia Internacional Colombia. 2005.

Observamos que en todo el país está presente el riesgo de corrupción, de desviación de recursos destinados a la salud. Viendo la problemática que tiene el sector y el interés público existente sobre la prestación y transparencia del servicio de salud, se consagra en la presente iniciativa la organización de las veedurías de la salud, al amparo de lo dispuesto por la Ley 850 de 2003 y a lo que se suman los objetivos específicos de:

III. Diseñar e implementar mecanismos de organización y coordinación ciudadana que permitan dar a conocer a la sociedad las problemáticas de la prestación de los servicios de salud por parte de entidades o instituciones públicas o privadas.

IV. Realizar seguimiento, evaluación y control a la prestación de los servicios de salud.

V. Requerir solución a las problemáticas que se presentan en la prestación de los servicios de salud.

VI. Realizar seguimiento, evaluación y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Con la creación de estas Veedurías se busca fortalecer la participación de los usuarios y profesionales en servicios de salud, haciéndolo más democrático en la toma de decisiones que conlleven a la “eficiencia y transparencia”, en la cual debe enmarcarse el funcionamiento y servicio del Sistema Nacional de Salud.

Recomendaciones y compromisos internacionales

Desde el ámbito internacional ya se han dado profundas discusiones respecto de las condiciones laborales y de cómo estas tienen efectos en la salud del trabajador. Las conclusiones indican que las “condiciones de trabajo pueden influir positiva o negativamente en la salud, aumentando el nivel de esta o causando la pérdida de la misma. El trabajo puede ser fuente de salud, causar daño a la salud o agravar algún problema de salud ya existente.

La relación entre salud y trabajo es ya incuestionable. El total de actividad cotidiana en la vida de una persona determina las condiciones en las cuales se dará un proceso de salud-enfermedad. Un individuo adulto pasa alrededor de 8 horas mínimo en los ambientes laborales, duerme en promedio 8 y otras 8 socializa en variados ambientes. En el caso de los trabajadores de la salud, suelen pasar hasta 16 horas laborando, debido a la multicontratación, a fin de obtener los ingresos económicos que les permitan llevar una vida social y material más o menos digna. Las condiciones físicas del ambiente laboral son elementos primordiales que afectan el estado de salud general, debido al tiempo que permanece un trabajador en un mismo espacio con limitados movimientos o conductas por lo general repetitivas en los profesionales del sector salud”³.

En el mismo sentido de varios estudios internacionales, la Organización Mundial de la Salud propuso ya la creación de ambientes favorables, desarrollar estilos de vida y reorientar los servicios de salud. Luego, con la Estrategia Mundial de Salud Ocupacional, se propuso fomentar entornos laborales sanos con prácticas laborales sanas y una mayor calidad de vida en el trabajo. El objetivo fue: “mejorar las condiciones de vida, la salud, la seguridad en el trabajo y el bienestar de la población trabajadora para avanzar hacia un desa-

³ Calidad de vida laboral en trabajadores de la salud, Tamaulipas, México, 2010. Publicado en la revista *Ciencia & Trabajo*. Año 13. Número 39. Enero/marzo 2011. www.cienciaytrabajo.cl/pdfs/39/pagina11.pdf

rollo humano y sostenible con equidad y justicia social”⁴.

Se requiere hacer énfasis en la calidad de vida laboral, que es un fenómeno complejo –relacionado con la actividad laboral y productiva en el sentido económico– tanto objetiva como subjetivamente. “*Es multidimensional y se relaciona no solo con la salud del trabajador, sino con otros aspectos del trabajo como la motivación, la satisfacción profesional, la satisfacción a través del trabajo, el eficiente desempeño, horarios de trabajo, salarios, medio ambiente, carrera profesional, servicios de salud, relaciones humanas, etc.*”⁵.

Respecto a los trabajadores del sector salud, “*las condiciones de trabajo juegan un relevante papel ya que influyen significativamente sobre su calidad de vida laboral y repercuten sobre la calidad de los servicios que ofrecen. Las tasas de accidentabilidad, morbilidad y ausentismo de estos profesionales y técnicos se relacionan totalmente con las condiciones de trabajo. Asimismo, las actitudes que muestran estos profesionales hacia los usuarios están asociadas a los riesgos laborales de su entorno laboral, en particular los factores de origen psicosocial ya que los profesionales trabajan en continua interacción con seres humanos que sufren el dolor físico y emocional de las enfermedades.*”

*Predominan el estrés laboral y el síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout), que afectan la salud de este colectivo trayendo como consecuencia un aumento de accidentes y absentismo laboral*⁶. De aquí la apremiante necesidad de implementar medidas como las consagradas en el presente proyecto.

Asimismo, hay que resaltar que las normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo, y que han sido suscritas por nuestro país, forman en su conjunto un código internacional del trabajo sobre la materia, que define estándares mínimos de protección y requisitos básicos de la práctica de la salud y la seguridad en el ámbito laboral.

Sus contenidos especifican “*los derechos de los trabajadores y establecen las responsabilidades compartidas de empleadores, trabajadores y gobiernos en la práctica de la seguridad y la salud en el trabajo. De allí que la OIT haya forjado el concepto de Trabajo Decente (digno). El propósito primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan tener un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para la OIT, Trabajo Decente significa también Trabajo Seguro. Y el trabajo seguro es un fac-*

tor positivo para la productividad y el desarrollo económico”⁷.

El programa Trabajo Seguro de la OIT ha sido diseñado con los siguientes objetivos fundamentales:

- Crear, promover e intensificar la sensibilidad en todo el mundo en relación con las dimensiones y consecuencias de los accidentes vinculados con el trabajo y las enfermedades profesionales.

- Promover el objetivo de la protección social para todos los trabajadores de conformidad con las normas internacionales del trabajo, y

- Mejorar la capacidad de los Estados Miembros y la industria para el diseño y la ejecución de políticas y programas eficaces de prevención y de protección.

En la base de todos los principios reflejados en las normas y convenios de la OIT está la noción de que los derechos laborales son derechos humanos y que todos los trabajadores tienen derechos. Así las cosas, “*los trabajadores y sus representantes, así como los empleadores y las autoridades competentes, deben vigilar porque esos derechos sean cumplidos. La protección de la vida y la salud es un derecho humano fundamental. Por lo tanto, un trabajo decente (digno) es un trabajo seguro:*

- a) *el trabajo debe realizarse en un ambiente seguro y saludable;*

- b) *las condiciones de trabajo deben favorecer el bienestar y la dignidad de los trabajadores;*

- c) *El trabajo debe ofrecer posibilidades reales de desarrollo y realización personal y de servicio a la sociedad*”⁸.

Marco legal y constitucional

Constitución Política de Colombia

Según el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, al respecto de la Seguridad Social, el Estado está comprometido y obligado a prestar este servicio bajo los principios de “*eficiencia, universalidad y solidaridad...*” sustentando la importancia de tener los estudios necesarios que generen la toma de decisiones por parte del Gobierno, mejorando las condiciones laborales de los empleados del sector salud en Colombia y la seguridad en la prestación de esta.

El primer artículo de la Ley 100 de 1993 en un aparte reza que “*Sistema de Seguridad Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten*” (...), siendo este un sustento básico para

⁴ Organización Mundial de la Salud. Estrategia de promoción de la salud. Boletín de Salud de la OMS. 1986 y Estrategia Mundial de la Salud Ocupacional. Boletín de Salud de la OMS. 1996.

⁵ Calidad de vida laboral en trabajadores de la salud, Tamulipas, México 2010. Publicado en la revista Ciencia & Trabajo. Año 13. Número 39. Enero/marzo 2011. www.cienciaytrabajo.cl/pdfs/39/pagina11.pdf

⁶ *Ibid.*

⁷ La participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de la OIT. Valentina Forastieri. Especialista Principal en Condiciones de Trabajo, Seguridad y Salud Ocupacional. Programa Trabajo Seguro de la OIT. Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. 2007. En <http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/ss/sindicatos/cmsdoc.pdf>

⁸ Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión del 26 de junio de 1984 sobre la acción de la OIT en el campo de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

el análisis de la presente iniciativa que busca mejorar y dignificar la calidad de vida de los empleados del sector de la salud, impulsando al Gobierno a asumir disposiciones necesarias amparadas por esta ley para garantizar los principios contemplados en el artículo 2° de la Ley 100.

Ley 100 de 1993

Artículo 1°. *Sistema de Seguridad Social Integral*. El Sistema de Seguridad Social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

El Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

Artículo 2°. *Principios*. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

Según el artículo 156 de la misma ley, en su literal a), denota la responsabilidad completa del Estado al mostrar que los servicios que se prestan en el sector salud son dirigidos, orientados, regulados, controlados y vigilados por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual es una entidad estatal, denotando la importancia que dichas labores se basen por medio de estudios veraces que muestren la realidad del sector laboral médico en Colombia y se adopten las medidas al respecto.

Y en el numeral 1 del artículo 173 enuncia la capacidad del Congreso de la República para aprobar las disposiciones necesarias resultadas del estudio que se propone realizar anualmente, según el presente proyecto de ley. El numeral 3 denota la competencia en la expedición de normatividad de “obligatorio cumplimiento” para el sector salud, siendo otro argumento importante para el desarrollo de un concepto basado en un estudio incluyente de todas las variables que componen el sector.

En el artículo 2°, “De los principios generales”, de la Ley 1164 de 2007, acerca del talento humano en salud, enumera 8 puntos, los que en su mayoría se están vulnerando en el sector de salud en Colombia. Al respecto de la “equidad” habla de principios de “cantidad, oportunidad y calidad” y en lo anteriormente expuesto se muestra que la prestación del servicio de salud tiene importantes falencias. La “solidaridad” enuncia el “apoyar al más débil”, vemos cómo algunas empresas del sector salud se aprovechan de las circunstancias económicas del país para vulnerar lo establecido con respecto a lo laboral en salud. Además, se habla de “efectividad”, en donde se deben garantizar resultados eficaces en la atención en salud, lo cual es básico para que los empleados de este sector cuenten con niveles dignos salariales y contractuales, junto con jornadas laborales adecuadas.

Ahora, la Constitución Política colombiana contempla como derecho fundamental en el artículo 25 el trabajo y la obligación por parte del Estado de proteger al ciudadano de cualquier forma de menoscabo o afectación al respecto.

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

Las condiciones salariales son directamente proporcionales a la calidad en la prestación del servicio por parte de los empleados del sector. Si un empleado devenga un salario digno y correspondiente a su esfuerzo intelectual y experiencia, este prestará servicio con las mejores calidades éticas, sociales y morales que caracterizan a la labor en salud.

Según la Ley 1164 de 2007, en su artículo 2°, “De los principios generales”, encontramos que se citan principios como la Equidad, “Equidad: *La formación y el desempeño del Talento Humano en Salud deben estar orientados a proveer servicios de salud en cantidad, oportunidad y calidad igual para todos los habitantes de acuerdo con sus necesidades e independiente de su capacidad de pago*”, en línea de complementariedad con lo señalado en el “artículo 11, *Apoyo de sostenimiento mensual para estudiantes*”, que enuncia el presente proyecto de ley, y la formación, desempeño de estudiantes, profesionales en salud y de todo empleado del sector, con el fin de generar calidad en el servicio al paciente y dignidad humana al empleado.

También dentro de los principios está la “Ética: *La formación y el desempeño del Talento Humano en Salud debe estar enmarcado en el contexto cuidadoso de la vida y la dignidad del ser humano*”, denotando la importancia del cuidado de la vida y de la dignidad humana, no solo desde el punto de vista del paciente, sino también del empleado del sector salud.

La Ley 1164 de 2007 en su artículo 3°, “De las características inherentes al accionar del talento humano en salud”, enuncia en el numeral 2 la exigencia de competencias para que se permita ser empleado en el sector, lo cual denota el compromiso y gran responsabilidad en las labores en salud, lo cual hace importante que las condiciones económicas sean justas y acordes al nivel o características del accionar que se suscriben en el artículo.

Argumentando ese compromiso exigido a los empleados del sector salud, se enuncia en el Capítulo VI –De la prestación ética y bioética de los servicios– en su artículo 34 enumera los principios, valores, derechos y deberes del sector, lo cual denota la importante labor que ejercen estos empleados, lo que genera el cuestionamiento sobre si la contraprestación a su labor (condiciones laborales) es digna según la importancia y relevancia en la sociedad.

Por su parte, la reciente Ley 1438 de 2011 en su artículo 3° define los principios del Sistema

General de Seguridad Social en Salud, entre los que se puede destacar: Universalidad, Solidaridad, Igualdad, Prevalencia de derechos, Enfoque diferencial, Equidad, Calidad, Eficiencia, Participación social, Progresividad, Libre escogencia, Transparencia, Corresponsabilidad, Prevención, y Continuidad.

Asimismo, en sus artículos 76, 97, 98, 99, 103, 104, 105, 119, 136 y 138, la Ley 1438 de 2011 representa un avance significativo en materia de vinculación laboral de los trabajadores de la salud y protección y reforzamiento de sus derechos laborales.

Constitución Política de Colombia

El artículo 40 de la Constitución Política de Colombia enuncia la “conformación, ejercicio y control del poder político”, permitiendo con respecto al presente proyecto de ley darle viabilidad a la conformación de las veedurías de la salud, con el fin de hacer el necesario seguimiento a la forma de manejo y cumplimiento de las entidades prestadoras de salud en general.

Para llevar a cabo la conformación de veedurías, el Estado, según el artículo 103 de la Constitución Política, establece que “*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará*”.

En este, además de establecer la función de control y seguimiento, también ordena que el Estado deberá contribuir con “la organización, promoción y capacitación” de los mecanismos de participación que se fuesen a conformar en las “instancias de participación, concertación, control y vigilancia”, los cuales son los lineamientos que buscan dar capacidad en el ejercicio de la veeduría en salud que establece el presente proyecto de ley.

La Ley 134 de 1994 permite, al igual que con las entidades públicas, en las organizaciones civiles la creación de las veedurías a nivel nacional y territorial, como está dispuesto en los niveles de servicio de las entidades de salud en Colombia.

Además, en el artículo 6° se faculta a las veedurías para exigir el acceso a la información, que permita total transparencia en los procesos y servicios de las entidades de salud en Colombia, para permitir el fortalecimiento y la participación de la ciudadanía en general al respecto. El artículo 10 del presente proyecto de ley busca que los recursos que se otorgan por parte de la Nación, para el servicio de las entidades que motivan este proyecto, sean distribuidos e invertidos de la manera más conveniente para la entidad y por consiguiente para la población colombiana.

La Ley 87 de 1993, en su artículo 2°, nos permite observar los lineamientos que deben caracterizar a la Administración Pública y por ende el ejercicio de las entidades del sector salud.

La Ley 190 de 1995, que toma las acciones necesarias “con el fin de erradicar la corrupción”,

hace de esta ley uno de los principales sustentos del presente proyecto, ya que la finalidad primordial de la veeduría es evitar la malversación de los recursos, en este caso a la salud, y denunciar públicamente los actos ilícitos.

El Capítulo 7, “Democratización y control social de la Administración Pública”, de la ley 489 de 1998 establece las acciones que permiten hacer seguimiento a la gestión pública, complementando la Ley 87 de 1993 en su artículo 2°, lo que denota lo necesario de la difusión dentro de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública en todo estamento. La acción que se busca instaurar se enmarca en la Administración Pública, el control social de esta y la participación ciudadana por medio del ejercicio de la veeduría ciudadana.

Finalmente, la Ley 850 de 2003 trata de los lineamientos por seguir al respecto de las funciones y/o alcances de las veedurías, como herramienta importante para la democratización y la participación de este importante sector, que alberga un sinnúmero de falencias en la mayoría de los campos en el que se desarrolla.

Impacto fiscal

Con respecto a la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, vale aclarar que la presente ley no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

Con base en las anteriores consideraciones, sometemos la presente iniciativa a discusión y aprobación por parte de los honorables Congresistas.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena, Senador; *Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 032 con su correspondiente Exposición de Motivos por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2011 CÁMARA

por la cual se consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO ÚNICO

REQUISITOS PARA ACCEDER A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR PARTE DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD

Artículo 1°. *Consagración de la pensión de jubilación a trabajadores discapacitados.* Los trabajadores discapacitados podrán acceder a la pensión de jubilación una vez cumplan veinte (20) años de servicio, mil (1.000) semanas de cotización y cualquier edad.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a todas las personas con discapacidad que hubieren perdido entre el 20% y el 49% de su capacidad laboral, según la calificación efectuada por las juntas correspondientes de las EPS a las cuales estén afiliados los trabajadores discapacitados.

Artículo 3°. *Pensión de discapacidad.* Aquellos trabajadores discapacitados que reúnan los requisitos y condiciones para obtener la pensión de jubilación establecida en esta ley tendrán derecho a pensionarse una vez sean declarados discapacitados, dentro de los porcentajes fijados en el artículo anterior.

Artículo 4°. *Requisitos para acceder a la pensión de discapacidad.* Tendrán derecho a la pensión de discapacidad los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados discapacitados y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos 1.000 semanas en el momento de declararse el grado de discapacidad;

b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos 25 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de discapacidad.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 5°. *Monto de la pensión de discapacidad.* El monto mensual de la pensión de discapacidad será equivalente a:

a) El 65% del ingreso base de liquidación más el 1.5% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización, cuando su grado de discapacidad sea igual o superior al 20% e inferior al 35%;

b) El 70% del ingreso base de liquidación más el 2% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 800 semanas de cotización cuando su grado de discapacidad sea entre el 35% y el 49%.

Parágrafo 1°. La pensión por discapacidad no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

Parágrafo 2°. En ningún caso la pensión de discapacidad podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 3°. La pensión de discapacidad se reconocerá a solicitud del interesado y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se cumpla el estatus fijado en la presente ley.

Artículo 6°. *Calificación del estado y grado de discapacidad.* El estado y grado de discapacidad serán determinados de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el Manual Único de Calificación de Discapacidad

que expida el Gobierno Nacional, el cual deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral dentro de los niveles de discapacidad fijados.

Artículo 7°. *Juntas Regionales de Calificación de Discapacidad.* En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la discapacidad y determinará su origen y grado.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

Artículo 8°. *Junta Nacional de Calificación de Discapacidad.* Créase la Junta Nacional para la Calificación de Discapacidad con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional para la Calificación de Discapacidad, de su secretaría técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la discapacidad y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Discapacidad de que trata el artículo anterior no tienen el carácter de servidores públicos.

Artículo 9°. *Revisión de las pensiones de discapacidad.* El estado de discapacidad podrá revisarse:

a) Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, cada tres (3) años, con el fin de modificar, ratificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a su ratificación, extinción, disminución o aumento, si a ello hubiere lugar.

Este nuevo dictamen se sujeta a las reglas de los artículos anteriores.

El pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud para someterse a la respectiva revisión del estado de discapacidad. Salvo casos de fuerza mayor, si el

pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Para readquirir el derecho en forma posterior, el afiliado que aduzca permanecer discapacitado deberá someterse a un nuevo dictamen. Los gastos de este nuevo dictamen serán pagados por el afiliado;

b) Por solicitud del pensionado en cualquier tiempo y a su costa.

Artículo 10. Indemnización sustitutiva de la pensión de discapacidad. El afiliado que en el momento de la declaratoria de discapacidad no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de discapacidad tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiere correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La población discapacitada en Colombia es cada vez más creciente y su situación laboral, social, económica y jurídica es muy crítica, por cuanto han sido considerados como ciudadanos de segunda categoría, toda vez que han sido objeto de toda clase de discriminación. Por esta razón, la situación de las personas con discapacidad no puede seguir siendo un tema de segunda categoría en la agenda del Estado colombiano y se debe propender a que exista una efectiva protección de sus derechos a este especial grupo de colombianas y colombianos.

2. No existe una visión claramente definida por parte de las entidades estatales en torno a qué tipo de derechos deben garantizarse a las personas con discapacidad en el país; lo que se observa es que esta población encuentra una serie de trabas, disposiciones restrictivas y talanqueras que impiden el goce efectivo y real de sus derechos.

3. El artículo 13 in fine de la Constitución Política consagra como obligación del Estado la de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de

debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Resaltado fuera del original).

4. El artículo 47 ibídem consagra una protección especial a los discapacitados y por ello ordena que el Estado adelante políticas de previsión e integración social para los discapacitados (disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), a quienes se les deberá prestar la atención especializada que requieran:

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

5. Por ello, este proyecto de ley persigue cumplir de manera razonable y equitativa fines constitucionales que privilegian y garantizan los derechos de las personas en condiciones de debilidad manifiesta como son los discapacitados. Considero que no se puede combatir la inequidad y la injusticia que ha perseguido a este importante grupo poblacional, negándoles o quitándoles la posibilidad de pensionarse con 20 años de servicio y cualquier edad a las personas con discapacidad.

6. Toda vez que la ley colombiana consagra la pensión de invalidez a quienes hubieren perdido el 50% o más de su capacidad laboral (art. 38 de la Ley 100 de 1993), considero que es legalmente admisible, además de justo, razonable y equitativo, que para tener derecho a la pensión de jubilación por discapacidad se debe consagrar en favor de aquellas personas discapacitadas que hubieren perdido entre el 20% y el 49% de su capacidad laboral. Por ello, es conveniente que esta pensión cobije por lo menos a los discapacitados clasificados como moderados y graves.

7. Según la clasificación existente hay diversos grados de discapacidad: leve, moderada y grave:

Leve: cuando la reducción de la capacidad del individuo para desempeñar sus actividades cotidianas es mínima y no interfiere en su productividad.

Moderada: cuando la reducción de la capacidad del individuo limita parcialmente sus actividades cotidianas y su productividad.

Grave: cuando la reducción de la capacidad del individuo es tal que lo hace completamente dependiente poco productivo.

8. El último informe divulgado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre discapacitados estima que en Colombia el 12,1% de los menores de 14 años y el 27,6% de los mayores de 60, mayormente de sexo masculino, tienen alguna discapacidad.

9. De conformidad con las estadísticas y estudios globales de la Organización Mundial de la Salud, se calcula que el 10% de la población presenta discapacidad.

10. Desde una perspectiva constitucional integral y por razones de justicia, equidad y proporcionalidad, es razonable que las personas discapacitadas puedan acceder a su pensión de jubilación

con veinte años de servicio y a cualquier edad, ya que las condiciones de este grupo poblacional son sumamente difíciles por la discriminación a que en muchos ámbitos se ven sometidos y que este proyecto de ley pretende paliar en alguna medida la difícil situación por la que atraviesan.

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 033 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Gabriel Zapata*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2011
CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 51 y 149 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquense los artículos 51 y 149 de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:

Artículo 51. Las personas beneficiarias del auxilio funerario del que trata el presente artículo podrán tomar una póliza de seguro funerario de una entidad pública o privada sin que esta sea incompatible con el pago del auxilio funerario obligado a pagar por la entidad pagadora de la pensión respectiva.

Artículo 149. Beneficiarios del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos y EMPOS - Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas, serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual hará los descuentos para salud con destino a las EPS, escogidas por dichos pensionados libremente.

A los pensionados a que hace referencia el presente artículo se les reconocerá el pago del auxilio funerario de que trata el artículo 51 de la Ley 100 de 1993, pagado por la entidad a cuyo cargo esté el pago de la pensión.

El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales o a la entidad que lo sustituya.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Édgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El proyecto de ley que dejó a consideración del honorable Congreso de la República modifica los artículos 51 y 149 de la Ley 100 de 1993 en búsqueda de contribuir y aclarar la situación de los pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos y EMPOS en lo que se refiere al auxilio funerario, establecido en el artículo 51 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 18 del Decreto 1889 de 1994, para corregir y solucionar la situación discriminatoria a la que se ha sometido a esta importante franja de la población pensional de nuestro país, ya que este auxilio les viene siendo negado sin que existan las razones claras para ello, en una clara violación del derecho fundamental “a la igualdad”, garantizado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Aunque la normatividad vigente de manera clara establece que hay reconocimiento del auxilio funerario cuando se cumplen las condiciones contenidas en el artículo 51 de la Ley 100 de 1993, a saber: 1. Que un afiliado o pensionado fallezca, y 2. Que el solicitante del auxilio compruebe haber sufragado los gastos de entierro del afiliado o pensionado, a los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos y EMPOS; a que se refiere el artículo 149 de la Ley 100, la administradora de sus pensiones les niega este derecho, presentándose una clara violación al principio de igualdad.

Con la modificación del artículo 51 de la Ley 100 de 1993 se pretende no encasillar ni someter a una camisa de fuerza al pensionado, sino otorgarle la libertad de que a pesar de gozar por ley de un auxilio funerario, pueda optar por tomar una póliza de seguro él directamente o un pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, como en la práctica, en que muchos hijos (a) toman una póliza de seguro funerario, para gastos de entierro de sus padres.

En la práctica se conoce que la gran mayoría de entidades pagadoras de pensión se niegan a sufragar los gastos funerarios que por ley están obligados, por el hecho de que el pensionado haya tomado otro seguro funerario de entidad aseguradora particular, igualmente ocurre si este seguro lo ha tomado a su nombre un pariente en el primer o segundo grado de consanguinidad.

De esta forma, el auxilio funerario que se reconoce por ley, no es incompatible con un seguro funerario de carácter particular.

Respecto al inciso final del artículo 149 de la Ley 100 de 1993, se hace extensivo y aclaratorio en el sentido de que el Seguro Social puede escindirse, liquidarse o sustituirse. El artículo señala que el Seguro Social recibirá las apropiaciones anuales del presupuesto, las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, a este o la entidad que lo sustituye.

Señala el artículo 46 de la Constitución Política: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de la tercera edad y promoverá 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”.

En reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha dicho a través de sus providencias que la Seguridad Social es un derecho fundamental, por tener íntima relación con la vida y todo lo que se deriva de esta, a pesar de no estar señalado en el Título II Capítulo I de la norma superior.

El artículo 48 de la C. P. señala: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

Convencido que se obra en justicia, dentro de un Estado Social de Derecho, al convertir en ley de la República la presente iniciativa, someto a la juiciosa consideración de los honorables Congresistas, el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Édgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2011, ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 034, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Édgar Espíndola Niño*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2011
CÁMARA

por la cual se crean incentivos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones. –Ley Antideserción Estudiantil de Colombia.

TÍTULO I

OBJETO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Esta ley tiene por objeto la creación e implementación de una serie de estímulos que el Estado suministrará a la población estudiantil activa más necesitada de Colombia, en los niveles: Básica, media, técnica, tecnológica, y pregrado.

Artículo 2°. *Objeto de los estímulos.* Los incentivos creados por esta ley tienen dos objetos, el primero, es el de contrarrestar la deserción estudiantil en los niveles de educación referidos en el artículo anterior y un segundo objeto, el cual es de asegurar la asistencia a las instituciones educativas de los nuevos educandos que ingresen al sistema educativo público y privado de Colombia.

CAPÍTULO II

Principios

Artículo 3°. *Primacía de derechos.* Son derechos fundamentales los derechos de los niños y estos prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 4°. *Obligatoriedad.* Son de obligatorio cumplimiento los derechos de los niños y su ma-

terialización con relación a los derechos que desarrolla esta ley. Estos derechos son de obligatorio cumplimiento por parte del Gobierno Nacional y de todos los entes territoriales.

Artículo 5°. *Proporcionalidad.* Mediante este principio el Estado se obliga a implementar los mecanismos que aseguren mediante ayudas, incentivos y beneficios la igualdad de condiciones de la población estudiantil más necesitada, para que estos puedan gozar de sus derechos en igualdad de condiciones con la población estudiantil que sí puede acceder a los medios que permiten el disfrute de sus derechos a la educación, a la cultura, a la recreación y la libre expresión de su opinión.

Parágrafo. Dentro del marco de aplicación de esta ley tendrán prioridad los núcleos familiares en los que falte alguno de los padres o los padres y las madres y padres solteros.

Artículo 6°. *Exclusión.* Ningún estudiante activo puede ser simultáneamente cobijado por: Ayuda, beneficio o incentivo al mismo tiempo de uno o varios entes del Estado.

CAPÍTULO III

Definiciones

Artículo 7°. *Estudiante activo.* Entiéndase para los efectos de aplicación de esta ley, por estudiante activo, el individuo que se encuentra actualmente desempeñando el ejercicio estudiantil hasta los veintitrés (23) años de edad.

Artículo 8°. *Incentivos.* Son las ayudas directas que se consideran inversiones físicas y que se entregan por los entes del Estado a los estudiantes, dichas ayudas se orientan a fomentar la inserción educativa de los estudiantes activos de edad más necesitados.

Artículo 9°. *Beneficios.* Son los medios considerados inversiones físicas, que proporcionan por los entes estatales dirigidos a la población estudiantil más necesitada, los cuales tienen como objetivo el evitar la deserción estudiantil.

Artículo 10. *Ayudas diferenciales.* Estos pueden ser incentivos o beneficios de naturaleza mixta, ya que se ofrecen conjuntamente con el sector privado, están orientados a favorecer prioritariamente a los estudiantes más necesitados en la compra de bienes y servicios y se consideran como inversiones físicas.

TÍTULO II

CAPACIDAD Y LA COMPETENCIA

CAPÍTULO I

Capacidad y competencia del Gobierno Nacional

Artículo 11. *Capacidad del Gobierno Nacional.* El Gobierno Nacional está en la capacidad de crear e implementar las ayudas, incentivos y beneficios que crea necesarios para fomentar la escolaridad en Colombia.

Artículo 12. *Competencia del Gobierno Nacional.* Para los efectos de la aplicación de la presente ley, la competencia del Gobierno Nacional es complementaria, pero cuando esta ley o un Estado de

emergencia lo dispongan será prevalente a la de las entidades territoriales.

CAPÍTULO II

Capacidad y competencia de los entes territoriales

Artículo 13. *Capacidad de los entes territoriales.* Los departamentos únicamente estarán en la capacidad de ofrecer ayudas diferenciales y los municipios y los distritos podrán ofrecer la anterior más los incentivos y beneficios.

Artículo 14. *Competencia de los entes territoriales.* Los entes territoriales son competentes para ofrecer las ayudas, incentivos y beneficios únicamente a los estudiantes activos que tengan su domicilio y su residencia dentro de los límites del respectivo ente territorial.

TÍTULO III

DE LOS INCENTIVOS, DE LOS BENEFICIOS Y DE LAS AYUDAS DIFERENCIALES

CAPÍTULO I

De los incentivos y beneficios a cargo del Gobierno Nacional

Artículo 15. El Gobierno Nacional, adicionalmente a los incentivos y a los beneficios que ofrece actualmente, puede ofrecer: Pago de pasajes por cualquier medio de transporte, así como viáticos, al estudiante o estudiantes que representen a la Nación en cualquier certamen de tipo educativo, deportivo, académico, tecnológico, científico, folklórico, cultural y musical.

Artículo 16. El Gobierno Nacional y todo el sector central crearán programas de reclutamiento laboral en sus respectivas materias, encaminados a vincular nueva mano de obra, dichos programas de reclutamiento únicamente estarán dirigidos a estudiantes universitarios que sean estudiantes activos del Sisbén 1, 2 y 3.

Parágrafo 1°. Los estudiantes vinculados por este mecanismo únicamente serán beneficiados por el término de cinco (5) años.

Parágrafo 2°. La vinculación de estos estudiantes a los programas de reclutamiento no implica en ninguna forma ingreso a la carrera administrativa.

Parágrafo 3°. Las entidades reclutadoras están en la obligación de abrir convocatorias una vez cada cuatro años, en el siguiente mes de septiembre posterior a las elecciones locales y seccionales.

Parágrafo 4°. El proceso de selección será realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y no tendrá ningún costo.

CAPÍTULO II

Formulación, implementación y aprobación de los incentivos y beneficios en los entes territoriales

Artículo 17. Los departamentos, municipios y distritos elaborarán un plan quinquenal de incentivos y beneficios para la educación básica, de los niveles del Sisbén 1, 2 y 3, dicho plan será aprobado por Planeación Nacional y será de obligatorio cumplimiento.

Parágrafo. El incumplimiento del plan de este artículo por la respectiva autoridad será causal de

inhabilidad para ser elegido a cualquier cargo de elección popular por un periodo de cinco (5) años.

CAPÍTULO III

De los incentivos y beneficios para estudiantes activos no sisbenizados

Artículo 18. Los estudiantes activos no sisbenizados que comprueben ante la respectiva autoridad su domicilio y su residencia con la inscripción a un centro educativo de la jurisdicción de la respectiva autoridad y que adicionalmente con un recibo de servicios públicos del domicilio que habita, compruebe que pertenece a los estratos 1, 2 y 3. Tendrá acceso a los incentivos y beneficios ofrecidos por el Gobierno Nacional, el departamento, el distrito o el municipio.

Parágrafo. Condición esencial para el acceso a estos incentivos y beneficios de los no sisbenizados es la de demostrar incapacidad económica, calamidad propia o del núcleo familiar o pérdida de empleo por parte del estudiante activo solicitante.

Artículo 19. La incapacidad económica la demuestra el estudiante activo o sus padres, primero, con una certificación expedida por la oficina de registro de instrumentos públicos donde conste que no posee bien inmueble de ninguna clase; segundo, con una certificación del RUNT donde no se registre propiedad sobre vehículo automotor de cuatro (4) ruedas y tercero, con una visita que realizará la autoridad competente o un delegado de esta al domicilio del solicitante en la que se compruebe que el solicitante no posee recurso alguno para costear su educación o la de su hijo.

Artículo 20. La calamidad propia o la del padre o madre cabeza de familia se puede comprobar con cualquiera de los siguientes requisitos: Registro civil de defunción del padre o madre cabeza de familia; incapacidad expedida por la junta de calificación de invalidez, en la que conste incapacidad parcial superior al veinte por ciento (20%) del padre o madre cabeza de familia o del estudiante activo solicitante o con simple presentación ante la autoridad competente en la que se demuestre la falta de alguna extremidad del padre o madre cabeza de familia o del estudiante activo solicitante.

Artículo 21. La pérdida de empleo la puede acreditar el estudiante activo con una certificación expedida por la caja de compensación donde conste el no pago a esta en un periodo de dos (2) meses y en caso de contratos de prestación de servicios con las copias del o de los contratos y una carta donde el contratante acredite la no renovación de esa relación contractual.

Artículo 22. Los estudiantes activos no sisbenizados que se encuentren en la condición del parágrafo del artículo 5°, de esta ley, para acceder a los incentivos y beneficios solo requieren demostrar su condición con cualquier documento público que acredite esta situación.

CAPÍTULO IV

De las ayudas diferenciales

Artículo 23. Los departamentos, los municipios de categorías 1, 2, 3 y 4, así como los Distritos pueden ofrecer ayudas diferenciales a los estudian-

tes activos que se encuentren adelantando estudios técnicos, tecnológicos o de educación superior.

Artículo 24. Los entes territoriales del artículo anterior pueden o no libremente establecer las ayudas diferenciales de esta ley.

Artículo 25. El estudiante activo que obtenga ayuda diferencial contará con una tarjeta que lo acredite como inscrito en el registro de beneficiarios de ayuda diferencial del respectivo ente territorial.

Artículo 26. El ente territorial que opte por establecer ayuda diferencial en su jurisdicción obligatoriamente creará mediante ordenanza o acuerdo el registro de beneficiarios de ayuda diferencial.

Artículo 27. Los recursos para estas ayudas diferenciales se deben aprobar mediante ordenanza o acuerdo por un periodo de cuatro (4) años.

Artículo 28. El ente territorial que opte por establecer ayuda diferencial en su jurisdicción debe abrir convocatoria una vez cada cinco (5) años para contratar mediante convenio a los particulares que ofrecen la ayuda diferencial.

Artículo 29. La ayuda diferencial cubierta por el ente territorial puede cubrir desde el cinco por cinco (5%) hasta el quince por ciento (15%) del valor comercial del producto o servicio.

Artículo 30. La ayuda diferencial cubierta por el particular puede cubrir desde el cinco por cinco (5%) hasta el diez por ciento (10%) del valor comercial del producto o servicio.

Artículo 31. Los entes territoriales podrán pagar las ayudas diferenciales a su cargo trimestralmente, semestralmente o anualmente si al vencimiento del año fiscal el ente territorial no ha pagado, este podrá descontar el valor adeudado al particular de los impuestos a su cargo que deba el particular al siguiente año fiscal, siempre y cuando lo consienta el particular.

TÍTULO IV

DE LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

CAPÍTULO I

De los recursos del Gobierno Nacional

Artículo 32. Los recursos que destinará el Gobierno Nacional para la implementación de los incentivos, beneficios y ayudas diferenciales provendrán del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías.

CAPÍTULO II

De los recursos de los entes territoriales

Artículo 33. Los recursos que destinarán los entes territoriales para la implementación de los incentivos, beneficios y ayudas diferenciales provendrán del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías.

Artículo 34. Los entes territoriales también podrán destinar de su presupuesto hasta el treinta por ciento (30%) de lo apropiado para la implementación de los incentivos, beneficios y ayudas diferenciales.

Parágrafo. Los entes territoriales podrán de común acuerdo con los particulares con los que se convenga la prestación de las ayudas diferenciales

descontar de los impuestos a su cargo lo suministrado por los particulares como ayuda diferencial.

TÍTULO V

DISPOSICIONES VARIAS Y VIGENCIAS Y DEROGATORIAS

CAPÍTULO I

Disposiciones varias

Artículo 35. Para efectos de esta ley, los estudiantes activos del Sisbén 1, 2 y 3, y los descritos en el parágrafo del artículo 5° y los del artículo 18 de esta ley, que voluntariamente se ofrezcan para prestar el servicio militar obligatorio en cualquier fuerza, terminado su servicio militar podrán ingresar sin restricción alguna, al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al programa que deseen.

Artículo 36. Para efectos de esta ley, los estudiantes activos del Sisbén 1, 2 y 3, y los descritos en el parágrafo del artículo 5° y los del artículo 18 de esta ley, que voluntariamente se ofrezcan para prestar el servicio militar obligatorio en cualquier fuerza, terminado su servicio militar podrán presentarse a las Escuelas de Formación del Ejército Nacional o de la Policía Nacional, una vez admitidos el Gobierno Nacional los hará acreedores a la ayuda diferencial del cincuenta por ciento (50%) del curso de oficial o suboficial.

Artículo 37. *Ayuda diferencial de precio de transporte público.* Créase en los municipios de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª categorías y en los distritos la ayuda diferencial de precio de transporte público, por la cual los estudiantes activos colombianos o extranjeros residentes en Colombia con matrícula vigente en instituciones educativas de educación media, técnicas, tecnológicas o de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación, pueden acceder a precios del servicio de transporte público más económicos.

Parágrafo. La ayuda diferencial de precio de transporte público en cuanto al pago de esta a los particulares por parte de los entes territoriales, tendrá el régimen del Capítulo IV del Título III, de esta ley.

Artículo 38. *Medios de transporte que cubre esta ayuda diferencial.* Esta ayuda únicamente cubre el transporte terrestre en sus modalidades de transporte intermunicipal, interdepartamental y masivo.

Parágrafo. Excepcionalmente y por una sola vez al año podrá aplicar el beneficiario de esta ayuda diferencial para tiquetes aéreos ida y vuelta, siempre y cuando sea para actividades relacionadas con su ejercicio educativo.

Artículo 39. La ayuda diferencial de precio de transporte público cubre un descuento mínimo del treinta por ciento (30%) en el precio unitario de los pasajes de los servicios de transporte público del artículo anterior que por virtud de la presente ley recibirán los estudiantes activos descritos en esta ley. En todos los sistemas de transporte masivo, que hayan sido cofinanciados en más de un cincuenta por ciento (50%) con recursos del presupuesto nacional y/o regional, el valor del pasaje

para esta misma población será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa establecida a los demás usuarios.

Artículo 40. Los gobiernos departamentales, municipales de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª categorías y los distritales, están en la obligación de crear la ayuda diferencial de precio de transporte público, según lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas, el impacto fiscal y la sostenibilidad de la misma en sus respectivos territorios.

Parágrafo. Las autoridades de transporte en cada departamento, municipio y distrito vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 41. En el caso de los sistemas de servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros la ayuda diferencial de precio de transporte público con sus ajustes, deberá quedar prevista y regulada en los contratos de concesión que se celebren con las empresas operadoras del sistema.

Artículo 42. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Transporte, en un plazo no mayor de un (1) crearán la reglamentación de esta ley, en cuanto a financiación, creación de sistemas de sanciones por incumplimiento, creación de sistemas de competencias concurrentes y/o preferentes de las entidades territoriales, la publicidad de esta ley, así como la reglamentación complementaria los demás asuntos no contemplados en la presente ley.

CAPÍTULO II

Vigencias y derogatorias

Artículo 43. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación, sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,

Diego Alberto Naranjo Escobar,

Representante a la Cámara, departamento de Risaralda

Partido Conservador Colombiano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la educación se encuadra en el marco de los derechos fundamentales, que consagra nuestra Carta Política, este es un derecho de trascendencia y de gran impacto económico, social y cultural, tanto para el individuo como para la Nación colombiana, así como de los principios y metas planteados por las principales cumbres y convenciones internacionales. En los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La primera causa de deserción escolar es la situación de pobreza en los hogares, en la que la familia del estudiante no posee los recursos para financiar los gastos propios de la educación: uniformes, útiles escolares, transporte, alimentación.

Se hace un reconocimiento específico a la educación primaria, secundaria y superior como un derecho de todos los niños y las niñas. La Convención fue ratificada por el Estado Colombiano

en 1991 y sus principios están reflejados en la Constitución Política de Colombia. Adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño, existen otros instrumentos internacionales que reconocen el derecho de los niños y las niñas a la educación, y que han sido firmados y ratificados por Colombia. Por su parte, la Constitución Política de Colombia reconoce el derecho de los niños y las niñas a la educación preescolar, primaria y secundaria y plantea la obligatoriedad de la educación entre los 5 y los 15 años de edad, comprendiendo como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. El marco legal colombiano establece que todos los niños, niñas y adolescentes colombianos -incluyendo a los pertenecientes a grupos indígenas, a los afrocolombianos, a los gitanos, a los que habitan en zonas apartadas y a los que tienen alguna discapacidad- tienen derecho a la educación preescolar y básica. La educación primaria universal ha sido posicionada dentro de los objetivos de desarrollo del milenio, bajo el objetivo 2, que busca que para el 2015 todos los niños y las niñas sean capaces de completar su educación primaria.

En lo concerniente a gastos en educación por zonas, los datos reportados se refieren únicamente a los hogares que envían sus hijos a escuelas públicas. Los rubros de gastos de mayor frecuencia, tanto en zona urbana como rural, son útiles escolares, matrícula anual y uniformes; adicionalmente en zona urbana es frecuente el gasto en fotocopias y en zona rural es también de alta frecuencia el gasto en alimentación fuera del hogar.

El gasto en útiles escolares es cerca del 76% más en zona urbana que en zona rural (\$4.141 vs. \$3.347). En uniformes, el gasto promedio es de \$6.636 en zona urbana y cerca de 7.3% más alto en zona rural. El gasto en textos representa un mayor porcentaje en zona urbana que en zona rural, pero en ambas zonas es relativamente bajo. El gasto en transporte a la escuela sólo afecta al 5.6% de los estudiantes en zona urbana y al 7.6% en zona rural.

La investigación constató que la familia también gasta en alimentación de los niños por fuera del hogar. La incidencia de este gasto es de 36.8% en zona urbana y 60.7% en zona rural. La alta incidencia de este rubro en zona rural, puede convertirse tanto en un obstáculo a la asistencia escolar, como en factor de reducción del rendimiento escolar del niño.

Un factor importante que incide gravemente en la situación de las familias frente a la educación de sus hijos es el tamaño del hogar. Dentro de las familias analizadas, se concluyó que un hijo más en primaria aumenta en 23.5% el gasto en educación en la zona urbana y en 25.2% en la zona rural. Un hijo adicional en secundaria aumenta el gasto total en educación en un hogar pobre en un 60.4% para la zona urbana y en un 81.9% para la zona rural.

El problema más complejo de resolver es que el gasto en educación es inelástico con respecto al ingreso familiar y tiende a caer como proporción del gasto (o ingreso) total del hogar frente a un aumento de los recursos familiares, al punto que si las familias tienen libertad para elegir en qué gas-

tan los ingresos adicionales, no lo van a gastar en educación de sus hijos, sino en otras necesidades más apremiantes, como alimentación, vivienda o vestuario.

Por lo anterior, en Colombia debemos enfocar todos los esfuerzos para aumentar la inversión estatal en educación con recursos dirigidos al levantamiento gradual de los costos que se cargan a las familias del Sisbén 1 como, por ejemplo, matrícula y pensión en algunos casos, y que explican, en cerca del 40%, el nivel de deserción o abandono escolar.

La situación educativa en Colombia, según datos reportados por la Unicef en abril de 2006, se ve reflejada en las siguientes estadísticas. En cuanto a la cobertura, de un total de 2 millones de niñas y niños entre 5 y 6 años, apenas el 38% están matriculados en educación preescolar.

Hay 4.700.000 niñas y niños entre 7 y 11, y la matrícula en educación primaria era de algo más de 5 millones (111%), cifra que muestra el problema de extra-edad en este nivel educativo. Hay más de 5 millones de niñas, niños y adolescentes entre 12 y 17 años, y la matrícula en educación secundaria está alrededor de 4.200.000, quedando sin atención cerca de 800.000. De los matriculados, más de un millón estaban en extra-edad; la cobertura neta de educación secundaria en zonas urbanas es del 66% y en las zonas rurales es del 24%.

Además de las dificultades en la cobertura, el sistema educativo del país presenta el problema de la deserción escolar, que se entiende como el abandono del sistema educativo por parte de los alumnos, provocado por una combinación de factores que se generan, tanto en la escuela como en contextos de tipo social, familiar e individual.

Según estadísticas del Ministerio de Educación, la tasa de deserción escolar en Colombia fue del 5% en el año 2003. De las deserciones que se dieron en 2002, la tasa global de deserción en el sector urbano osciló entre 20 y 25% (Cepal).

Las tasas más altas de deserción se presentan en primer grado de primaria: 7.7% en las zonas urbanas y 30.5% en las rurales; 18.8% en la educación pública y 12.7% en la privada. En las áreas rurales, cerca del 50% de los niños y niñas abandonan el sistema escolar al finalizar su formación de básica primaria.

En el caso de Antioquia, se calcula que 8 de cada 100 niños abandonaron sus estudios en 2001, y que en 2002 casi 222.000 niños y jóvenes, entre 5 y 17 años, aún no asistían al colegio.

Es de suma importancia ayudar económicamente a las familias de los estudiantes más necesitados, ya que hoy en día muchos estudiantes ingresan al mundo laboral y se estima que 35% de ellos abandonan la básica primaria.

Otras causas corresponden a que el sistema educativo todavía no alcanza a cubrir todo el territorio, especialmente las zonas rurales, de modo que el estudiante tiene que movilizarse y sortear grandes distancias y obstáculos geográficos para ir a la escuela; presencia de actores armados en las regiones que llevan a desplazamiento o al empla-

zamiento, dificultan el traslado de los estudiantes y educadores; escuelas sin servicios públicos, con infraestructura deficiente y sin el material educativo necesario; y dificultad en cumplir los trámites administrativos y aporte de la documentación.

Cuando una población no tiene acceso a la educación, su crecimiento económico se ve limitado debido a menos posibilidades de acceder a empleos bien remunerados, y se perpetúa así el círculo de la pobreza. La sociedad no logra las metas y se favorece la marginación del individuo en lo político, social, afectivo, etc.

La deserción escolar obedece a múltiples causas y por tal motivo se requieren proyectos de diferente índole para ayudar a la solución.

En Colombia, cerca de 750 mil estudiantes abandonan sus estudios cada año: De ellos, el 45 por ciento, que están entre los 5 y 17 años, se retiran por la falta de dinero. Los momentos más críticos están entre los grados quinto, sexto, noveno y décimo. Las cifras de deserción escolar están contenidas en investigaciones adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional, y el DANE.

Un estudio sobre 'La deserción escolar en la educación básica y media', indica que en donde más se registra deserción escolar es en los denominados nuevos departamentos, que se caracterizan por una alta dispersión poblacional y un alto grado de desplazamiento. Igualmente, en los departamentos más pobres es donde tiene mayor incidencia la deserción. En Guainía, Putumayo, Guaviare y Caquetá la tasa de deserción escolar duplica el promedio nacional. Pero también la deserción escolar en el eje cafetero supera en más del 40 por ciento el índice nacional, así como las regiones favorecidas por los altos recursos de regalías como Arauca, Casanare y Meta. En las zonas rurales del total de niños matriculados para iniciar el ciclo en primaria, sólo el 5 por ciento de ellos llega hasta el grado undécimo.

Además, los datos obtenidos durante la década, comprendida entre los años 1990 y 2000 muestran que para el sector urbano, el 32 por ciento de los colombianos entre los 20 y los 29 años completaban su formación hasta el grado noveno. El último dato disponible del Ministerio de Educación habla de un 7 por ciento. En Colombia están estudiando cerca de 11 millones de personas en la educación básica primaria, secundaria y media. Es decir, que son cerca de 750 mil los escolares que al año dejan de estudiar.

La Secretaría Distrital de Educación (SEDE), anunció que el 45 por ciento de los estudiantes que abandonan los estudios, y que tienen entre 5 y 17 años, se retiran debido a presiones económicas.

El país y la deserción estudiantil

La deserción se entiende como el abandono de los estudios antes de concluir un grado o un nivel. La deserción tiene altos costos individuales y sociales, ya que el abandono escolar conlleva a una pérdida futura de ingresos laborales y en la gran mayoría de los casos, contribuye a la reproducción

de la pobreza y la desigualdad y debilita la democracia.

Según datos del Ministerio de Educación Nacional, en Colombia la tasa de deserción en educación primaria era de 6.9% en el 2005. Esta cifra representa una disminución importante con relación al quinquenio anterior, pero prevalecen disparidades importantes entre los departamentos: en Caquetá, Guainía, Vaupés y Vichada, las tasas de deserción son más del doble del promedio nacional.

La tasa de deserción de la educación primaria es más alta en zonas rurales que en zonas urbanas. Al comparar la deserción por género en cada uno de los grados, se evidencia que los hombres superan a las mujeres en aproximadamente 2 puntos porcentuales. En todos los niveles, la deserción afecta en mayor medida a los niños y las niñas.

La inasistencia y la deserción escolar en los grados de básica primaria están ligadas a diversos factores, entre los cuales se destaca la baja valoración de la educación por parte de los niños, las niñas y sus padres y madres y las bajas expectativas que tienen de que esta contribuya a un mejoramiento futuro de los ingresos laborales. En la Encuesta de Calidad de Vida 2003 se indagó por las razones por las cuales los niños y las niñas no estudian. Se encontró que en el grupo de 11-17 años, el 23% respondió que no le gusta o no le interesa el estudio. La deserción escolar también está ligada a otros factores, como la repetición y el fracaso escolar, los problemas de disciplina, el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar y el embarazo a temprana edad.

Así mismo, se destacan factores del entorno, relacionados con la familia, la escuela, la comunidad y los compañeros. El nivel socioeconómico de los padres, la estructura familiar, las características de la vivienda y de acceso a servicios sociales básicos, las relaciones entre el padre/madre y el alumno, las relaciones profesor-alumno, la calidad de los docentes, las características estructurales de los colegios, sus procesos y prácticas, y las características de la comunidad son factores fundamentales que inciden sobre la deserción escolar (5). A partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2003 se encontró que entre el grupo de niños y niñas entre 6-10 años, la principal razón para la inasistencia o deserción era la falta de dinero (en el 40% de los casos). Un estudio del CEDE de la Universidad de los Andes que analiza la relación entre la asistencia escolar y el trabajo infantil y juvenil en los municipios de Funza y Madrid encontró que los factores que reducen el riesgo de la deserción escolar y la vinculación laboral son: el buen desempeño escolar, la baja repetición y ausentismo, los ambientes

no violentos en la escuela, tener padres con mayor escolaridad y con creencias negativas sobre el trabajo infantil, tener mayor supervisión en el hogar y que en el hogar no haya muchos niños menores de 5 años.

Además de los niños y las niñas desplazadas, aquellos que habitan zonas rurales o dispersas, los indígenas y los que presentan una discapacidad, presentan un mayor riesgo de deserción ligado a problemas de pertinencia, lejanía de la oferta, restricciones económicas y la discriminación en el aula escolar.

Lo que significa ser retos significativos en el sector educativo colombiano en busca de prontas soluciones. Aún existen brechas de acceso y permanencia determinadas por nivel socioeconómico, localización rural-urbana y pertenencia a grupos étnicos.

Atentamente,

Diego Alberto Naranjo Escobar,

Representante a la Cámara, departamento de Risaralda

Partido Conservador Colombiano.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2011, ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 035, con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Diego Alberto Naranjo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 567 - Jueves, 4 de agosto de 2011
CÁMARA DE REPRESENTANTES

| | Págs. |
|---|-------|
| PROYECTOS DE LEY | |
| Proyecto de ley número 032 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Proyecto de ley número 033 de 2011 Cámara, por la cual se consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados | 7 |
| Proyecto de ley número 034 de 2011 Cámara, por la cual se modifican los artículos 51 y 149 de la Ley 100 de 1993 | 10 |
| Proyecto de ley número 035 de 2011 Cámara, por la cual se crean incentivos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones. –Ley Antideserción Estudiantil de Colombia | 11 |