



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 436

Bogotá, D. C., martes, 18 de junio de 2013

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INFORMES DE CONCILIACIÓN

### INFORME DE CONCILIACIÓN

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2012 SENADO, 042 DE 2012 CÁMARA

*por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

ROY LEONARDO BARRERAS

Presidente Senado de la República

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente Cámara de Representantes

Despacho.

**Referencia:** Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 176 de 2012 Senado, 042 de 2012 Cámara, *por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.*

Conforme a la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, el informe de conciliación al Proyecto de ley número 176 de 2012 Senado, 042 de 2012 Cámara, *por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones*, para dar continuidad al trámite de dicha iniciativa.

De acuerdo con la designación hemos decidido acoger el texto aprobado por la Plenaria de Senado.

De los honorables Congresistas,

*Juan Carlos Restrepo Escobar*, Senador; *José Joaquín Camelo Ramos*, Representante.

### TEXTO CONCILIADO

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2012 SENADO, 042 DE 2012 CÁMARA

*por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, proclamada el 16 de julio de 1813.

Artículo 2°. El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno Nacional rendirán honores al departamento de Cundinamarca y a sus ciudadanos, exaltándolos como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso el día 16 de julio de 2013.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional, en asocio con el departamento de Cundinamarca, publicará una colección de libros conmemorativos del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, con la asesoría de la Academia de Historia de Cundinamarca.

Artículo 4°. Los Gobiernos Nacional y Departamental auspiciarán la construcción de un monumento conmemorativo del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, con la asesoría de

la Academia de Historia de Cundinamarca, en el lugar que la autoridad departamental designe.

Artículo 5°. Como homenaje a la memoria de Don Antonio Nariño, prócer de la libertad y precursor de los derechos del ciudadano de nuestra Nación, la Gobernación de Cundinamarca el 16 de julio de 2013, dispondrá la colocación de un retrato al óleo, en el recinto de la Asamblea de Cundinamarca, que llevará la siguiente inscripción: El pueblo de Cundinamarca rinde homenaje de gratitud a la memoria de Don Antonio Nariño al cumplirse los 200 años de independencia de Cundinamarca.

Artículo 6°. Créase la Escuela de Liderazgo Democrático Antonio Nariño, en honor al cundinamarqués precursor de la Independencia, Don Antonio Nariño; con el ánimo de consolidar la memoria histórica, el arraigo al territorio el desarrollo sostenible y sustentable, la promoción de servicios ecosistémicos, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de la paz en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 7°. Autorícese al Banco de la República la acuñación de una moneda conmemorativa del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional emitirá una estampilla postal conmemorativa del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca.

Artículo 9°. Promuévase, en asocio con entidades del orden nacional, departamental, la sociedad civil y las organizaciones internacionales las iniciativas de innovación social que proyecten el desarrollo armonioso del departamento de Cundinamarca.

Artículo 10. Promuévase en el departamento, en razón de su potencial hidrológico, el aprecio y respeto por el agua y la promoción de una cultura de la conservación del recurso hídrico, como eje central de la sostenibilidad de la vida y el territorio; y articúlese con Bogotá, D. C., la autoridad ambiental territorial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sociedad civil y las organizaciones internacionales las estrategias y mecanismos pertinentes para constituir la Gobernanza del Agua mediante los siguientes instrumentos:

a) Créanse las Asambleas Ciudadanas del Agua en cada municipio del departamento de Cundinamarca, con el fin de conservar, proteger y recuperar este recurso natural finito y los ecosistemas estratégicos de cada uno de los territorios que integran el departamento;

b) Promuévase proyectos regionales de conservación, protección y recuperación de los páramos, cuencas y rondas de los ríos departamento;

c) Créase la Ruta Bicentenario del Agua para promover en las nuevas generaciones el respeto por este recurso a través de determinados recorridos por el departamento, los cuales serán defini-

dos por las diferentes Asambleas Ciudadanas del Agua;

d) Promuévase estrategias para generar una cultura de inserción de las comunidades en los ciclos naturales y los ecosistemas estratégicos generadores de recursos hídricos a través de la educación ambiental, teniendo en cuenta el contexto del cambio climático.

Parágrafo 1°. Entiéndase por Gobernanza del Agua el proceso de articulación de las instituciones nacionales, departamentales, locales y de la sociedad civil, con el fin de garantizar el derecho al agua para los ciudadanos y las ciudadanas, gestionando el abastecimiento de este recurso, planificando con enfoque de sostenibilidad y sustentabilidad el territorio donde se encuentra presente, teniendo en cuenta el cambio climático, la adecuada gestión del riesgo y la prevención de los riesgos ambientales derivados del mal manejo de los ecosistemas.

Parágrafo 2°. La Gobernanza del Agua deberá promover la coherencia y armonización de los instrumentos de planificación local, provincial, regional relacionados con la gestión hídrica en el departamento en el contexto del cambio climático.

Artículo 11. Autorizar al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación y/o promueva, a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de auspiciar la construcción de los Coliseos, Centro Multifuncional y del Deporte de los municipios de San Juan de Rioseco y de Chocontá, obras de gran interés social que contribuyen a la integración de la provincia cundinamarquesa.

Artículo 12. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 13. La presente ley comenzará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

*Juan Carlos Restrepo Escobar*, Senador; *José Joaquín Camelo Ramos*, Representante.

\* \* \*

### **INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2012 CÁMARA, 85 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.*

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Acta de Conciliación al Proyecto de ley número 236 de 2012 Cámara, 85 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.*

Conforme a la designación efectuada por las honorables Mesas Directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, según lo contemplado en el artículo 161 constitucional y en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado y Cámara de Representantes, el texto conciliado de la referencia.

Para cumplir con nuestro cometido encomendado, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras, para verificar cuáles fueron las diferencias que obligan a la conciliación.

Se convocó a los Conciliadores tanto de Cámara como de Senado para una Audiencia que se llevó a cabo el día de hoy 18 de junio de 2013; con la finalidad de conciliar los textos definitivos de las Plenarias de ambas Corporaciones, con la asistencia del honorable Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, y el honorable Representante de la Cámara Iván Cepeda Castro, quienes llegan a la siguiente conclusión:

Se identificaron los artículos sobre los cuales no hay diferencias y aquellos en los cuales no hay mayor controversia y se decidió preferiblemente analizar artículo por artículo.

La numeración a continuación, corresponde al texto aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 1º, se acoge el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Artículo 2º, se acoge el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Artículo 3º, se acoge el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Artículo 4º, se acoge el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

### Proposición final

Honorables Senadores y honorables Representantes:

Hechas las consideraciones anteriores, la Comisión de Conciliación designada por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, respetuosamente solicitamos a las plenarias de ambas Cámaras aprobar el presente informe de Conciliación.

Cordialmente,

Por el honorable Senado de la República,

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda,*

Senador de la República.

Por la honorable Cámara de Representantes,

*Iván Cepeda Castro,*

Representante a la Cámara.

### TEXTO CONCILIADO

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2012 CÁMARA, 85 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones, aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 17 de abril de 2013, Acta número 28.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.

Artículo 2º. Autorícese a la Escuela Superior de Administración Pública a crear una beca que se otorgará a los mejores alcaldes del año, uno por departamento, para cursar una especialización en Administración Pública, en dicha Institución. La metodología para la selección será reglamentada por la ESAP. Así mismo, autorícese al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación, una partida para la construcción de un monumento en el municipio de Socha (Boyacá), que simbolice el sacrificio de los alcaldes que han sido asesinados en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación, una partida para la construcción de un monumento en el municipio de El Roble, Sucre, en homenaje al Alcalde Eudaldo Díaz Salgado, ejecutado extrajudicialmente en cumplimiento de sus funciones.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

Por el honorable Senado de la República,

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda,*

Senador de la República.

Por la honorable Cámara de Representantes,

*Iván Cepeda Castro,*

Representante a la Cámara.

## INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2012 SENADO, 223 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se rinde homenaje al Museo de Arte Moderno de Bogotá en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano.*

Bogotá, D. C., junio de 2013

Senador

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente Senado de la República

Representante

AUGUSTO POSADA

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 147 de 2012 Senado, 223 de 2012 Cámara, *por la cual se rinde homenaje al Museo de Arte Moderno de Bogotá en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano.*

Honorables Congresistas:

Dando cumplimiento a la designación hecha por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de **objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto de ley de la referencia**, en los siguientes términos:

#### **1. Antecedentes del proyecto de ley**

El presente proyecto ha agotado hasta la fecha los siguientes trámites legislativos:

Fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 29 de octubre de 2012, por el Senador de la República Juan Lozano Ramírez; la cual recibió el número 147 de 2012.

El 30 de octubre de 2012, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente en primer debate al Senador de la República Juan Lozano Ramírez; para rendir informe sobre esta iniciativa parlamentaria.

Fue debatido, votado y aprobado con modificaciones en el artículo 1°, en la sesión de la Comi-

sión Segunda del Senado de la República el día 6 de noviembre de 2012.

Fue debatido, votado y aprobado sin modificaciones en sesión plenaria del Senado de la República el día 28 de noviembre de 2012.

El 6 de febrero de 2013, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó ponente en primer debate para rendir informe sobre esta iniciativa parlamentaria.

Fue debatido, votado y aprobado sin modificaciones en primer debate en sesión de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes el día 17 de abril de 2013.

En cuarto debate este proyecto fue discutido y aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de mayo de 2013.

Mediante escrito dirigido al señor Presidente del Senado de la República, fechado el 12 de junio de 2013 el Gobierno Nacional objeta el artículo 4° de la iniciativa en mención por inconstitucionalidad en tanto que a su juicio se vulnera el artículo 355 y 136 numeral 4 de la Norma Superior, en armonía con el artículo 273 de la Ley 5ª de 1992. Así mismo menciona la inconveniencia del proyecto por cuanto la priorización del gasto se encuentra centrada en la ampliación del Museo Nacional de Colombia.

#### **2. Objeciones por inconstitucionalidad del Gobierno Nacional**

##### **Desconocimiento de los artículos 355 y 136 de la Constitución Política**

*“Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá **decretar auxilios o donaciones** en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

*“Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:*

(...)

**Decretar** a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”.

Menciona el Gobierno Nacional que el artículo 4° del proyecto de ley vulnera la disposición transcrita en la medida en que esta constituye un auxilio o donación para una persona de derecho privado. Al respecto se apoya en la Sentencia C-712 de 2002.

En este punto es pertinente aclarar que el artículo objetado menciona:

“El Gobierno Nacional **podrá** destinar hasta cuarenta mil millones de pesos moneda corriente, que serán destinados para la construcción de la ampliación del Museo de Arte Moderno de Bogotá”.

Como se observa, las normas constitucionales prohíben “decretar” auxilios o donaciones a personas de carácter privado, en contraste, el artículo transcrito del proyecto de ley en mención, no establece una obligación al Gobierno Nacional, sino que lo autoriza, en caso de que lo considere pertinente destinar cualquier monto no superior al mencionado, para la ampliación del Museo de Arte Moderno. Por ello el texto menciona la palabra “podrá” y no “destinará” como lo contempla la norma superior.

La disposición proyectada no contempla una vigencia determinada para realizar las erogaciones presupuestales y da un rango para el monto presupuestal, no superior a 40.000 millones de pesos. En ningún caso menciona la erogación presupuestal directa al Museo de arte moderno, simplemente avala la posibilidad de destinar unos recursos para la construcción de una edificación que permita su ampliación. No prohíbe o limita en forma alguna que esta edificación sea un bien público, perteneciente a la Nación, solamente le da una destinación específica encaminada a proteger la cultura como patrimonio nacional.

En este sentido, en la Sentencia C-712 de 2002, en que se apoya la objeción, se consigna claramente que “no se estima que se viole el artículo 355 de C. P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económico, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de los principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables”.

El artículo impugnado tiene el carácter de incentivo a la cultura, pues su finalidad no es favorecer a un privado de manera particular y concreta; sino permitir que obras de relevancia mundial puedan ser expuestas a la comunidad nacional como un aporte al estímulo de la cultura y las artes plásticas. Finalidad que no es ajena al ordenamiento constitucional puesto que entre otros, el artículo 71 de la norma superior ordena al Estado crear incentivos, ofrecer estímulos especiales, a personas

e instituciones que ejerzan manifestaciones culturales.

En este sentido, la Sentencia C-506 de 1994, la Corte Constitucional aclara que “**de existir fundamento constitucional expreso” como ocurre con la “actividad de fomento de la investigación y de la actividad científica y tecnológica” a las cuales se refiere el artículo 71 de la Carta, mediante así disposición concreta y específica sobre el objeto de la entidad y el régimen al cual estarán sometidas y el tipo de aporte, lo procedente es la declaratoria de constitucionalidad de la disposición que autorice la creación de las personas jurídicas**”, y aclara “**se trata de una concreta modalidad de destinación de los recursos públicos para la atención de una actividad específica de carácter público identificada en la Constitución y en la ley, con la participación de los particulares, en los términos de los artículos 69 y 71 de la Carta que prevén los fines específicos a los que pueden dedicarse**”.

De acuerdo a lo mencionado por la Corte Constitucional, para el cumplimiento de la obligación emanada del artículo 71 Constitucional, el Estado puede apoyarse en sociedades de derecho privado sin ánimo de lucro que tengan una reconocida idoneidad y cuyos fines se enmarquen en incentivos de carácter cultural, características que son cumplidas en su totalidad por el Museo de Arte Moderno.

El fin de la norma propuesta confiere unas facultades de carácter presupuestal por tal razón no puede entenderse de manera restrictiva como se enuncia en las objeciones presidenciales, por el contrario su finalidad es abrir una posibilidad para que el Estado con apoyo de las entidades privadas sin ánimo de lucro cumpla las funciones que la Constitución le ha otorgado.

La prohibición constitucional del artículo 350 consiste en decretar auxilios y donaciones a particulares, el artículo propuesto en la iniciativa objetada no observa este tipo de traslado presupuestal, no presupone una donación o un auxilio, pues en ninguna parte del texto se contempla la entrega de dineros estatales al Museo, o la transferencia de bienes públicos a título gratuito, características esenciales que definen la donación. En contraste, el artículo proyectado busca dar al Gobierno Nacional una herramienta presupuestal para que bajo una amplia discrecionalidad pueda cumplir sus deberes constitucionales derivados del artículo 71.

La expresión “podrá” contenida en el artículo 4° del proyecto de ley es meramente facultativa y permite que el Gobierno Nacional pueda definir las modalidades mediante las cuales pueda cumplir la intencionalidad de la norma, que no es otra que abrir la posibilidad para que más personas tengan acceso a la cultura nacional. La norma permite que el Estado mediante su facultad reglamentaria use formas validas, legítimas y eficaces, enmarcadas dentro de los presupuestos legales para que apo-

yado en instituciones de derecho privado de gran valía cultural, sin ánimo de lucro, concurren en el cumplimiento de los fines del Estado mediante una colaboración armónica, sin que esta implique un traslado de recursos públicos a particulares.

En este sentido, menciona la objeción presidencial que la jurisprudencia constitucional señala que para que la actividad benéfica se distinga de los auxilios y donaciones constitucionalmente proscritos, deben cumplirse ciertos requisitos como los son que la asignación de los recursos este reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo, que se lleve a cabo a través de un contrato, y que los recursos esten dirigidos a entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad sujetos a control fiscal.

En efecto, estos requisitos se derivan directamente del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución, antes transcrito, el cual es muy claro al mencionar que la observancia de esta disposición este asignada al Gobierno Nacional, que de acuerdo con el artículo 115 Superior está conformado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos, por ello, los requisitos constitucionales que no se encuentren taxativamente escritos en la ley podrán ser observados por el Gobierno Nacional dentro del contexto potestativo que enmarca la norma objetada.

En consecuencia, es entonces la Administración Nacional mediante su potestad reglamentaria y la discrecionalidad demandada en el artículo objetado quien tiene la autoridad de buscar los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las disposiciones constitucionales. El Congreso de la República, al aprobar la mencionada disposición se limita a otorgarle un título presupuestal para que el Estado cumpla su fin constitucional de apoyo a la cultura.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-985 de 2006 del 29 de noviembre de 2006 se refirió a la iniciativa que tiene el Congreso de la República para autorizar gastos, lo cual no constituye una imposición al Gobierno Nacional porque reconoce su competencia para determinar prioridades de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional expresó en el mencionado fallo lo siguiente: “*Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la*

*potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.*

En este orden de ideas, la Corte Constitucional haciendo un análisis de los artículos 150, 345 y 346 en la Sentencia C-985 de 2006, señaló: “3.2.3. *La interpretación armónica de las anteriores normas constitucionales, y de las facultades del legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal, ha llevado a la Corte a concluir que el principio de legalidad del gasto “supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.*

Y en el mismo sentido indicó lo siguiente: “... respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

Igualmente a través de la Sentencia C-290 de 2009 indicó: “La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el Presupuesto General de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el

**gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución”.**

“Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o preteritorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno”.

Como se observa, el carácter intencional derivado de la norma objetada en ningún caso pretende la omisión de la realización de procesos contractuales, tampoco busca obviar el requerimiento jurídico de incorporarla o armonizarla con el Plan Nacional de Desarrollo, por ello nunca se limitó su vigencia, precisamente para que la Administración Nacional tuviera el tiempo necesario de revisar su pertinencia y de acuerdo a ella realizar todos y cada uno de los pasos que la Constitución y la ley requieren para la idoneidad de este tipo de normas.

Esta medida por el contrario observó que la posible destinación de los recursos estuviera dirigida a apoyar la actividad cultural de una entidad sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad y amplia trayectoria como lo es el Museo de Arte Moderno - Mambo.

En este sentido, es pertinente aclarar que esta institución cultural cuenta con una junta directiva

en la cual tiene asiento el propio Gobierno Nacional en cabeza de la Ministra de Cultura y de la Subdirectora de Bellas Artes, razón de más que permite asegurar que los destinatarios del incentivo cultural comprenden un establecimiento. Así mismo el Museo de Arte Moderno fue fundado hace más de 50 años, desde 1963, por un grupo de personas liderado por la crítica de arte, Martha Traba. Desde su fundación, el objeto social del Museo se ha mantenido en la difusión y protección del arte y ha realizado cientos de exposiciones que incentivan el arte en nuestro país.

### 3. Objeciones por inconveniencia

Menciona el Gobierno Nacional en sus objeciones por inconveniencia que, “se debe priorizar el gasto del Gobierno Nacional en la ampliación del Museo Nacional de Colombia por ser este un bien público de interés cultural.

Al respecto es de aclarar que el proyecto de ley no busca quitarle rubros destinados al Museo Nacional de Colombia, ni obliga al Gobierno Nacional a obviar la priorización del gasto destinado a la cultura, no comprende vigencia alguna para la aplicación de la ley y es meramente intencional, no imperativo.

Deploramos además que el Gobierno Nacional no hubiere manifestado estas inquietudes durante el trámite de la iniciativa.

Sin embargo, teniendo en cuenta que es el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura quien determina la política presupuestal de la Nación en materia cultural, en aras de la armonía entre las Ramas del Poder Público aceptamos las objeciones por inconveniencia enviadas por la Presidencia de la República.

La señora Ministra ha aceptado emprender un proceso interno para fortalecer la política pública de museos y sus asignaciones presupuestales.

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, rechazar las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad y aceptar las propuestas por inconveniencia sobre el Proyecto de ley número 147 de 2012 Senado, 223 de 2012 Cámara, por la cual se rinde homenaje a Museo de Arte Moderno de Bogotá en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano.

Cordialmente,

Juan Lozano Ramírez, Senador; Juan Carlos Martínez, Representante.

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

Los ponentes,

  
CLAUDIA J. WILCHES SARMIENTO  
Senadora de la República

TERESITA GARCÍA  
Senadora de la República

GUILLERMO SANTOS  
Senador de la República

MAURICIO OSPINA  
Senador de la República

JORGE ELIECER BALLESTEROS  
Senador de la República

ANTONIO JOSE CORREA  
Senador de la República

#### 1. Antecedentes

Este proyecto de ley es de autoría de la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres, radicado ante la Secretaría General del Senado el 20 de julio de 2012, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 452 de 2012 y radicado ante la comisión el 25 de julio de 2012.

El proyecto de ley ha sido presentado en varias oportunidades para ser discutido en el Congreso de la República; sin embargo, no se ha logrado dar el trámite correspondiente al mismo; no obstante, el articulado y la exposición de motivos que hacen parte del mismo han sido enriquecidos por los diferentes ponentes que ha tenido el proyecto de ley en mención<sup>1</sup>.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

#### 2. Objeto del proyecto de ley

Esta iniciativa tiene por objeto establecer políticas públicas integrales para prevenir el consumo y dependencia de bebidas alcohólicas de la población en general y en especial de los menores de edad, promover programas preventivos del consumo de alcohol, y establecer restricciones para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta del alcohol.

#### 3. Justificación

Se pretende proteger la vida, la salud y la integridad de los menores de edad frente al consumo de bebidas alcohólicas, por lo que establece lineamientos para prevenir su consumo y la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol por parte de la población en general.

Ha sido preocupación del Congreso de la República establecer normas que regulen el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Los índices que presenta la exposición de motivos de esta iniciativa son contundentes. Estas cifras se repiten en decenas de informes que revelan una problemática sobrediagnosticada y que exige medidas concretas para su resolución.

Además, de las importantes cifras que recogen los autores de este proyecto, que hacen referencia, entre otros documentos, a la publicación *Alcohol y Salud Pública en las Américas, un caso para la acción*, de la Organización Panamericana de la Salud, cifras oficiales de 2001 informan que más del 83% de los jóvenes escolarizados en Colombia han consumido alcohol. En el caso específico de Bogotá, según un estudio contratado por la Secretaría de Gobierno realizado en más de 800 colegios de la ciudad en 2006, de un universo de 826.455 estu-

<sup>1</sup> Tomado de proyecto original. Autoría S.



diantes, según proyecciones estadísticas se determinó que 269.000 estudiantes consumían alcohol, es decir, el 32% del total de estudiantes que cubrió el estudio.

De forma general, se puede iniciar citando los resultados del *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia-2008*. Sobre el consumo de alcohol, este informe precisa que el “12.2% de los encuestados presentan un consumo de alcohol que se puede calificar de riesgoso o perjudicial, cifra que equivale a 2,4 millones de personas. En otras palabras, si se considera la población total del país, una de ocho personas tiene un consumo de riesgo o perjudicial de alcohol. Al considerar solamente el consumo en el último mes, se encuentra que uno de cada tres consumidores entra en dicha clasificación”<sup>[1][1]</sup>.

Dentro de estos estudios es necesario resaltar el hecho en 2008 por la Corporación Nuevos Rumbos, en cuanto al inicio y consumo de alcohol en menores de edad. Esa investigación fue realizada en Bogotá y en otras seis ciudades capitales de departamento (Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Florencia, Medellín y Tunja), además de dos municipios (Puerto Boyacá y Sabanalarga). La encuesta fue hecha a 9.276 estudiantes menores de 18 años.

La investigación arrojó, entre otros resultados, que la edad promedio de consumo de alcohol en el país es de 11 años<sup>[2][2]</sup>. El 86,7% de los menores de 17 años han consumido alcohol alguna vez y el 67% en el último año han consumido alcohol<sup>[3][3]</sup>. Estos resultados son verdaderamente preocupantes si tenemos en cuenta que más del 40% de los seres humanos que han comenzado a consumir alcohol antes de los 15 años abusarán o dependerán de él en algún momento de sus vidas (NIH Publication, 2005)<sup>[4][4]</sup>.

Prevalencia de consumo			
Prevalencia	Hombres	Mujeres	Total
Alguna vez	87,9%	85,8%	86,7%
Último año	69,0%	65,2%	67,0%
Último mes	32,0%	24,5%	27,9%
Última semana	15,6%	10,8%	13,0%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 29

Las cifras evidencian una problemática que ubica a Colombia en el primer puesto en Latinoamérica como el país en donde a más temprana edad se inicia el consumo de alcohol, y en donde el más alto porcentaje de menores de 14 años han consumido alcohol en el último mes<sup>[5][5]</sup>. Así lo demuestra la siguiente tabla:

Porcentaje de menores de 14 años que han consumido alcohol en el último mes	
País	Porcentaje
Colombia	37,6%
Brasil	34,9%
Uruguay	30,7%

Paraguay	25,2%
Chile	21,8%

Fuente: Elaborado con cifras aportadas por el estudio Consumo de Alcohol en menores de 18 años de la Corporación Nuevos Rumbos.

Otro de los resultados del estudio se refieren a la bebida con la que los menores se han iniciado en el consumo de alcohol. Cerca de la mitad de los encuestados manifestaron haber iniciado con cerveza, situación que puede ser el resultado de la facilidad con que los menores pueden conseguir esta bebida y el precio de la misma.

Bebida de inicio			
Bebida	Hombres	Mujeres	Total
Cerveza	48,6%	41,6%	44,9%
Vino	33,0%	41,9%	37,7%
Ron/ aguardiente	21,1%	20,2%	20,6%
Importado (tequila)	7,6%	6,8%	7,2%
Cocteles	4,50%	8,7%	6,7%
Chirinchi/ chicha	3,7%	2,6%	3,1%
Otros	1,6%	1,9%	1,8%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 33.

El resultado sobre los sitios donde los menores compran las bebidas alcohólicas es contundente. En las tiendas, con el 87%, de las respuestas, es el establecimiento de comercio donde los menores de 18 años pueden adquirir bebidas alcohólicas. Esta problemática merece una revisión cuidadosa. Se puede evidenciar un desconocimiento total de la norma sobre la prohibición de ventas a menores de edad o un incumplimiento evidente de las normas. Esto anterior, amerita una nueva regulación que impida se siga presentando esta situación. Al revisar estos mismos resultados por ciudad, la prevalencia de las tiendas como expendedoras de alcohol a menores es evidente. Además, en las ciudades capitales los supermercados también ocupan un lugar importante, superando en varias el 50% como lugares en donde los menores compran alcohol.

Sitios donde menores de 18 años adquieren alcohol			
Sitios	Hombres	Mujeres	Total
Tiendas	85,8%	88,1%	87,0%
Licorerías	56,5%	54,8%	55,6%
Supermercados	46,3%	53,5%	50,1%
Casas amigos	37,8%	42,0%	40,0%
Propia casa	13,2%	13,6%	13,4%
Otros sitios	9,4%	7,4%	8,4%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 37.

<b>Porcentaje de tiendas como expendedor de alcohol para menores, según ciudad y municipio</b>		
Ciudad	Tiendas	Supermercados
Barranquilla	89,7%	43,7%
Bogotá	88,3%	54,5%
Bucaramanga	90,7%	59,1%
Cali	84,8%	49,3%
Medellín	84,8%	49,3%
Puerto Boyacá	82,6%	52,3%
Sabanalarga	91,9%	55,2%
Tunja	92,0%	62,8%

Fuente: Elaborado a partir de la información sobre cada una de las ciudades estudiadas en el informe Consumo del Alcohol en menores de edad.

La siguiente tabla presenta el resultado de la dificultad para conseguir bebidas alcohólicas. Si sumamos las respuestas de muy fácil y más o menos fácil, nos encontramos que de los menores encuestados, el 74% considera que es fácil comprar alcohol, cifra muy superior al 26% que consideran como difícil conseguirlo. Estas cifras son el resultado de los hallazgos en cuanto a los sitios en donde los menores compran este tipo de bebidas y el desconocimiento o incumplimiento de la prohibición.

<b>Dificultad para conseguir bebidas alcohólicas</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
Muy fácil	41,7%	31,8%	36,4%
Más o menos fácil	34,7%	40,5%	37,8%
Difícil	14,1%	16,1%	15,2%
Muy difícil	9,5%	11,5%	10,6%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 38.

Las respuestas siguientes son evidencias de cómo culturalmente la práctica de consumir bebidas alcohólicas es socialmente aceptada en nuestro país. Los menores que responden que han consumido licor en presencia de sus padres, o que a veces lo han hecho.

<b>¿Bebes en presencia de tus padres?</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
Sí	17,0%	17,4%	17,2%
No	46,8%	44,6%	45,6%
A veces	36,2%	38,0%	37,2%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 41.

<b>¿Alguna vez un adulto te envió a comprar bebidas alcohólicas?</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
Sí	74,6%	65,9%	69,9%
No	25,4%	34,1%	30,1%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 42.

<b>¿Alguna vez se negaron a venderte bebidas alcohólicas?</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
Sí	51,8%	49,5%	50,6%
No	48,2%	50,5%	49,4%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 42.

<b>Gusto por el trago</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
Mucho	12,9%	11,5%	12,2%
Poco	57,0%	54,7%	55,7%
Nada	30,1%	33,7%	32,1%

Fuente: Consumo de Alcohol en menores de 18 años, p. 44.

<b>Porcentaje de tiendas como expendedor de alcohol para menores, según ciudad y municipio</b>		
Ciudad	Tiendas	Supermercados
Barranquilla	89,7%	43,7%
Bogotá	88,3%	54,5%
Bucaramanga	90,7%	59,1%
Cali	84,8%	49,3%
Medellín	84,8%	49,3%
Puerto Boyacá	82,6%	52,3%
Sabanalarga	91,9%	55,2%
Tunja	92,0%	62,8%

Fuente: Elaborado a partir de la información sobre cada una de las ciudades estudiadas en el informe consumo del alcohol en menores de edad.

Las cifras también son preocupantes dentro de la población universitaria. Según la Encuesta Nacional de Salud del Ministerio de Protección Social y la Pontificia Universidad Javeriana, publicada en 2008, entre los 18 y los 29 años, un 8,4% de la población presenta características de alcohol-dependientes<sup>[6][6]</sup>. Para las edades entre 19 y 27 años, la publicación Pesquisa, de abril-junio de 2010, de la Universidad Javeriana referencia un estudio realizado entre 2.910 estudiantes universitarios. Ese estudio arrojó los siguientes resultados, entre otros: La edad promedio de inicio de consumo de alcohol son 14 años, el 31,2% de los encuestados consumen una vez a la semana y solo el 7,9% informó no consumir<sup>[7][7]</sup>.

Un estudio dado a conocer en julio de este año realizado por la Secretaría de Salud y el Ministerio de Protección Social concluyó que el 36,2% de los bogotanos, entre 12 y 65 años consumen alcohol (una cifra que se calcula en un millón novecientas mil personas). De esa cifra, el mismo estudio calcula que el 21% corresponde a jóvenes entre 12 y 17 años, es decir 152.000, que son consumidores

ocasionales, mientras que 48.000 jóvenes consumen casi a nivel de alcoholismo<sup>[8]</sup>[8].

Según cifras del Instituto de Medicina Legal, informadas por RCN Noticias en su emisión del mediodía del pasado 15 de septiembre, en lo corrido de 2010 han muerto 250 personas por accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol. El periodista resaltó que esa cifra es superior en 75 muertos al total de muertos por esos mismos hechos de 2009, número muy preocupante ya que en las festividades de fin de año estas cifras aumentan considerablemente. Por último esa misma nota periodística informó que, según investigaciones de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2 de cada 10 homicidios que ocurren en la capital están asociados al consumo de alcohol.

El consumo de alcohol en nuestro país está asociado a una práctica que lamentablemente es socialmente aceptada. Existe mucha permisividad alrededor del consumo y lo más grave es que no estamos protegiendo a nuestros menores frente a esta adicción. Un estudio publicado por la Revista *Semana* en 2008, ordenado por Red PaPaz, entre 1.105 padres, concluyó que 9 de cada diez papás rechazan que los menores tomen alcohol, pero el 30% informaron que le permitían consumir a sus hijos en su presencia y el 40% manifestó su tolerancia frente a la práctica de consumir alcohol<sup>[9]</sup>[9].

Claros ejemplos de lo anterior son los casos de niños asesinados por adultos alcoholizados o porque los mismos adultos los han obligado a consumir bebidas alcohólicas. El pasado 6 de junio de 2008, en Timaná (Huila), los medios registraron el fallecimiento de un niño de tan solo cinco años que murió por ingerir media botella de ron<sup>[10]</sup>[10]. El 17 de septiembre de 2010 los medios informaron que, en Unguía (Chocó), murió un niño de tan solo siete años por ingerir licor adulterado. La madre del niño informó que había sido un amigo de la familia el responsable de haberle dado al niño el licor. El niño finalmente murió en Medellín después de ser trasladado en estado grave de salud<sup>(11)</sup>.

### 3. Consideraciones económicas y de oden médico

El alcohol es el primer factor de riesgo en lo que respecta a enfermedad y muerte prematura, siendo más importante aunque otros factores como el tabaquismo, la hipercolesterolemia, el sobrepeso, la desnutrición y los problemas de saneamiento. Aparte de ser una droga que provoca dependencia y es el origen de más de 60 tipos de enfermedades y lesiones, el alcohol es responsable de causar serios problemas y daños sociales, mentales y emocionales, como criminalidad y violencia familiar, con elevados costos para la sociedad. El alcohol no solo perjudica al consumidor, sino también a quienes lo rodean, al feto en mujeres embarazadas, a niños y niñas, a otros miembros de la familia y a víctimas de delitos, violencia y accidentes por conducir en estado de ebriedad<sup>[12]</sup>[12].

De acuerdo con la Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo de alcohol de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se calcula que el uso nocivo del alcohol causa cada año 2,5 millones de muertes, y una proporción considerable de ellas corresponde a personas jóvenes. El consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de mala salud en el mundo. Una gran variedad de problemas relacionados con el alcohol pueden tener repercusiones devastadoras en las personas y sus familias; además, pueden afectar gravemente a la vida comunitaria. El uso nocivo del alcohol es uno de los cuatro factores de riesgo de enfermedades no transmisibles importantes que son susceptibles de modificación y prevención. También están surgiendo indicios de que dicho uso contribuye a aumentar la carga de morbilidad relacionada con enfermedades transmisibles como, por ejemplo, la tuberculosis y la infección por el VIH/Sida<sup>[13]</sup>[13].

Es también importante reflexionar sobre la concepción planteada por la OMS sobre el alcohol. Este organismo estipula que es una sustancia psicoactiva, tal y como lo define a continuación: **Sustancia o droga psicoactiva que cuando se ingiere, afecta a los procesos mentales, p. ej., a la cognición o la afectividad. Este término y su equivalente, sustancia psicotrópica, son las expresiones más neutras y descriptivas para referirse a todo el grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la política en materia de drogas. Psicoactivo no implica necesariamente que produzca dependencia sin embargo, en el lenguaje corriente, esta característica está implícita, en las expresiones “consumo de drogas” o “abuso de sustancias”**<sup>[14]</sup>[14].

De acuerdo con el estudio realizado por Maristela Monteiro sobre el Alcohol y Salud Pública en las Américas, se encontraron los siguientes resultados respecto al Panorama de los daños relacionados con el alcohol y las tendencias en la región<sup>[15]</sup>[15]: Se estima que en el año 2002, el alcohol causó la muerte de una persona cada dos minutos en la Región, se estima que un 5.4% de todas las muertes en las Américas en 2002 fueron atribuibles al alcohol, en comparación con la cifra mundial de 3.7%, es decir, 68% más que el promedio mundial. Respecto a la morbilidad, el consumo de alcohol está relacionado con más de 60 condiciones de salud (Rehm y Monteiro 2005), que van desde las que son resultado de un consumo excesivo de alcohol durante el embarazo y que afecta al feto, a lesiones intencionales y no intencionales, cánceres, trastornos cardiovasculares, enfermedades hepáticas y condiciones neuropsiquiátricas, incluyendo la dependencia. El alcohol es una sustancia psicoactiva que afecta al cerebro y a la mayoría de los órganos del cuerpo. Su consumo afecta al consumidor mismo y a quienes lo rodean, por estar relacionado con violencia familiar, accidentes fatales de tránsito (tanto para pasajeros como peatones) y violencia interpersonal. El consumo per-

judicial de alcohol está también relacionado con problemas sociales y económicos, con el individuo, con la familia y la comunidad.

También, el alcohol causó casi el 10.0% de todos los años de vida ajustados a la discapacidad (AVAD) perdidos en la región en 2002, en comparación con la cifra global de 4.4% (Rehm *et ál.* 2006). En el año 2000, el análisis comparativo de la OMS de 26 factores de riesgo distintos y su impacto sobre la carga de morbilidad demostró que el alcohol era el principal factor de riesgo en la Región de las Américas (Rehm y Monteiro, 2005), en tanto que a nivel mundial el alcohol ocupaba el cuarto lugar. Además, una reciente encuesta de salud mental mundial demostró que las Américas presentaban mayores incidencias de trastornos por el uso de alcohol que en el resto del mundo (World Mental Health Survey Consortium 2004).

Entre el 20 y 50% de las fatalidades por accidentes de tránsito en la región estaban relacionadas con el alcohol (OMS 2004b). Respecto a las lesiones, el 50.5% de las muertes atribuibles al alcohol en las Américas en 2002 se debieron a lesiones (intencionales y no intencionales). Finalmente, el consumo de alcohol en las Américas es aproximadamente un 50% mayor que el promedio mundial. En 2002, el consumo de alcohol per cápita en las Américas fue de un promedio de 8.5 litros, comparado con la media global de 6.2 litros (Rehm *et ál.* 2006).

La OMS establece que los países miembros tienen la responsabilidad de desarrollar políticas de salud pública encaminadas a reducir el uso abusivo de esta sustancia y determina las siguientes líneas o estrategias prioritarias de acción más específicas<sup>[16][16]</sup>:

- Regular la publicidad de las bebidas alcohólicas (especialmente en lo que respecta a la población más joven).
- Regular y restringir la accesibilidad y la disponibilidad de esta sustancia.
- Desarrollar políticas efectivas para restringir el consumo de alcohol durante la conducción.
- Reducir la demanda de bebidas alcohólicas a través de medidas relacionadas con los impuestos y los precios de las mismas.
- Aumentar la conciencia y el apoyo para estas políticas.
- Facilitar el acceso a tratamientos eficaces para abandonar el consumo de alcohol.
- Implementar programas de detección precoz e intervenciones breves para reducir el consumo inadecuado de alcohol.

Este documento surgió a raíz de la Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en el mes de mayo del pasado año 2010, en la cual se aprobó una resolución para incidir una estrategia mundial para reducir el consumo inadecuado de alcohol y se

recomendaba a los estados miembro que iniciaran políticas e intervenciones específicas para ello. La propia OMS determina en dicha resolución que esta organización se compromete a asesorar en diez áreas prioritarias: liderazgo, conciencia y compromiso, respuesta de los servicios de salud, acción comunitaria, políticas relacionadas con el consumo de alcohol y la conducción, disponibilidad de bebidas alcohólicas, publicidad de dicha sustancia, políticas sobre los precios y los impuestos al alcohol, programas para reducir las consecuencias negativas de la intoxicación aguda por alcohol, programas para reducir el impacto negativo en la salud pública y estrategias de vigilancia.

Dentro de la estrategia, una de las esferas está dirigida a la formulación de políticas y medidas contra la conducción bajo los efectos de alcohol; la conducción bajo los efectos del alcohol afecta gravemente a la capacidad de juicio, la coordinación y otras funciones motrices. La conducción de vehículos bajo los efectos del alcohol es un importante problema de salud pública que afecta al bebedor y, en muchos casos, a partes inocentes. Existen intervenciones respaldadas por datos muy sólidos que permiten reducir la conducción bajo la influencia del alcohol. Las estrategias de reducción de los daños asociados al alcohol al volante deben incluir medidas disuasorias destinadas a disminuir las probabilidades de que una persona conduzca bajo los efectos del alcohol, así como medidas que creen un entorno de conducción más seguro gracias al cual serán menores la probabilidad y la gravedad de los daños por colisiones propiciadas por el alcohol<sup>[17][17]</sup>.

#### 4. Fundamentos jurídicos

##### a) Constitucionales

La Constitución Política de 1991, en el Capítulo II “*De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales*” consagró en múltiples artículos los derechos fundamentales de los niños.

• **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: **la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.** 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 dere-

chos de los demás. (Negritas y subrayado fuera de texto).

• **Artículo 45.** *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.* El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

• **Artículo 49.** *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.* Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

• **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Negritas y subrayado fuera de texto).

• **Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

• **Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado.* Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones". (Negritas y subrayado fuera de texto).

• **Artículo 366.** *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.* Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. (Negritas y subrayado fuera de texto).

## B. LEGALES

Luego de una extensa revisión del marco normativo colombiano respecto al particular se encontró que en algunos casos las leyes y decretos existentes perdieron vigencia y requieren de una apremiante actualización y en otros casos se encontró que ha sido imposible darle cumplimiento. Esta situación muestra la urgencia de este proyecto de ley en virtud de la protección de los derechos de

los niños, niñas y adolescentes. Quienes requieren de una medida efectiva que prevenga las consecuencias de un consumo de alcohol abusivo e indiscriminado.

Algunos ejemplos se enuncian a continuación:

• **Decreto número 1355 de 1970**, por el cual se dictan normas sobre policía.

**Artículo 111.** Los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimiento donde se expendan bebidas alcohólicas.

**Artículo 113.** Por motivos de tranquilidad y salubridad pública, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles.

Los locales de la industria y el comercio y, los establecimientos para el servicio del público, deberán cumplir las condiciones de seguridad e higiene indicadas en los reglamentos de policía local.

• **Ley 9ª de 1979**, por la cual se dictan medidas sanitarias.

• **Artículo 598.** Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

• **Ley 124 de 1994**, por la cual se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y se dictan otras disposiciones.

• **Artículo 1º.** Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.

La persona mayor que facilite las bebidas embriagantes o su adquisición será sancionada de conformidad con las normas establecidas para los expendedores en los Códigos Nacional o Departamental de Policía.

• **Artículo 2º.** El menor que sea hallado consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez, deberá asistir con sus padres o acudientes a un curso sobre prevención del alcoholismo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o a la entidad que haga sus veces.

• **Artículo 3º.** Toda publicidad, identificación o promoción sobre embriagantes debe hacer referencia expresa a la prohibición establecida en la presente ley.

**Parágrafo.** Los establecimientos que expendan bebidas embriagantes deberán colocar en sitio visible el texto de la presente ley.

• **Artículo 4º.** Para la aplicación de la presente ley, en ningún caso el infractor será detenido sino citado mediante boleta para que durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, comparezca ante el defensor de Familia o quien haga sus ve-

ces, en compañía de sus padres o acudientes, y del Personero Municipal o su delegado.

• **Decreto número 1108 de 1994** (Si bien el Código del Menor está derogado, su contenido se encuentra inmerso en el Código de Infancia y Adolescencia, por lo que sigue siendo pertinente), por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

## CAPÍTULO II

### En relación con el Código del Menor

• **Artículo 3º.** Todo menor tiene derecho a la protección, al cuidado y a la asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social. Estos derechos se extienden a quien está por nacer.

• **Artículo 4º.** En desarrollo del artículo 15 del Código del Menor, todo menor tiene derecho a ser protegido contra el uso de sustancias que producen dependencia. En consecuencia, ningún menor, mujer embarazada o en período de lactancia podrá portar o consumir estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

**Parágrafo.** En virtud del artículo 13 de la Constitución Política, lo dispuesto en este artículo se aplicará igualmente a las personas incapaces de acuerdo con el Código Civil.

• **Artículo 5º.** El menor y la mujer embarazada o en período de lactancia que posea o consuma estupefacientes o sustancias psicotrópicas, se remitirá al Defensor de Familia competente, con el objeto de que determine la aplicación de las siguientes medidas de protección, según el caso:

A los menores:

1. La prevención o amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa.

2. La atribución de su custodia o cuidado personal al pariente más cercano que se encuentre en condiciones de ejercerlos.

3. La colocación familiar.

4. La atención integral en un centro de protección especial.

5. La iniciación de los trámites de adopción del menor declarado en situación de abandono.

6. Cualesquiera otras cuya finalidad sea la de asegurar su cuidado personal, proveer la atención de sus necesidades básicas o poner fin a los peligros que amenacen su salud o su formación moral.

7. El Defensor de Familia podrá imponer al menor, con cualquiera de las medidas de protección, el cumplimiento de alguna de las reglas de conducta de que trata el artículo 206 del Código del Menor.

A los padres o personas a cuyo cuidado esté el menor, así como a las mujeres embarazadas o en período de lactancia:

1. Asistencia a un programa oficial o comunitario de orientación de tratamiento familiar.
2. Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento a alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia, cuando sea el caso.
3. Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico.
4. Cualquier otra actividad que contribuya a garantizar un ambiente adecuado para el desarrollo del menor.

### CAPÍTULO III

#### En relación con el Código Educativo

**Artículo 9°.** Para efectos de los fines educativos, se prohíbe en todos los establecimientos educativos del país, estatales y privados, el porte y consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Será obligación de los directivos, docentes y administrativos de los establecimientos educativos que detecten casos de tenencia o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, informar de ello a la autoridad del establecimiento educativo; tratándose de un menor deberá comunicarse tal situación a los padres y al Defensor de Familia, y se procederá al decomiso de tales productos.

Este Código fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-583 de 1999. No obstante, la relevancia del tema es que la decisión no atañe al contenido, sino al procedimiento.

En consecuencia, sugiero incorporar un capítulo relacionado con la responsabilidad social de los establecimientos educativos en el tema de cero tolerancia.

**Ley 375 de 1997**, por la cual crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones.

### CAPÍTULO II

#### De los derechos y los deberes de la juventud

**Artículo 9°. Tiempo libre.** El Estado garantiza el ejercicio del derecho de los jóvenes a la recreación, práctica de deporte y aprovechamiento creativo del tiempo libre. Para esto dispondrá de los recursos físicos, económicos y humanos necesarios (¿)

d) Impulsar programas de reeducación y resocialización para jóvenes involucrados en fenómenos de drogas, alcoholismo, prostitución, delincuencia, conflicto armado e indigencia;

e) Ampliar el acceso de los jóvenes a bienes y servicios.

• **Ley 769 de 2002**, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 1°.** Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

• **Ley 745 de 2002**, por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia.

**Artículo 1°.** El que en presencia de menores de edad consuma estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, incurrirá en las siguientes sanciones:

1. Multa entre dos (2) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales cuando incurra en la conducta por primera vez.
2. Multa entre cuatro (4) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales en caso de reincidencia.

**Parágrafo.** En igual sanción incurrirá el que en su domicilio y con riesgo grave para la unidad y el sosiego de la familia, consuma estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia.

El alcohol es una sustancia que potencialmente tiene la virtud de producir dependencia, en cuyo caso sería aplicable esta norma a quienes consumen licor en presencia de menores.

No existe claridad en este punto, en la medida que la concepción de la norma se encuentra amparada por la despenalización de la dosis personal.

• **Ley 1122 de 2007**, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública.** El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

a) El perfil epidemiológico, identificación de los factores protectores de riesgo y determinantes, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definan las prioridades en salud pública. Para el efecto se tendrán en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social y cualquier entidad pública o privada. En materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio.

• **Ley 1098 de 2006**, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

**Artículo 20. Derechos de protección.** Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

3. El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.

**Artículo 39. Obligaciones de la familia.** La familia tendrá la obligación de promover la igualdad de derechos, el afecto, la solidaridad y el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y debe ser sancionada. Son obligaciones de la familia para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes:

3. Formarles, orientarles y estimularles en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y en el desarrollo de su autonomía.(¿)

5. Proporcionarles las condiciones necesarias para que alcancen una nutrición y una salud adecuadas, que les permita un óptimo desarrollo físico, psicomotor, mental, intelectual, emocional y afectivo y educarles en la salud preventiva y en la higiene. (¿)

14. Prevenirles y mantenerles informados sobre los efectos nocivos del uso y el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales.

**Artículo 41. Obligaciones del Estado.** El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:(¿)

37. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el presente Código a los medios de comunicación¿.

**Artículo 44. Obligaciones complementarias de las instituciones educativas.** Los directivos y docentes de los establecimientos académicos y la comunidad educativa en general pondrán en marcha mecanismos para: (¿)

7. Prevenir el tráfico y consumo de todo tipo de sustancias psicoactivas que producen dependencia dentro de las instalaciones educativas y solicitar a las autoridades competentes acciones efectivas contra el tráfico, venta y consumo alrededor de las instalaciones educativas¿.

**Artículo 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación.** Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán: (¿)

7. Abstenerse de transmitir por televisión publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalo-

gados como franja infantil por el organismo competente.

**Parágrafo.** Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios¿.

**Decreto número 120 de 2010**, por el cual se adoptan medidas en relación con el consumo de alcohol.

El presente decreto tiene como objeto proteger al menor de edad y a la comunidad en general de los efectos nocivos del consumo de bebidas alcohólicas y establecer medidas tendientes a la reducción del daño y la minimización del riesgo de accidentalidad, violencia cotidiana y criminalidad asociada al consumo inmoderado de alcohol.

Este último decreto expedido en el 2010 implementa algunas medidas que se consideran de gran importancia por lo que se adoptan en esta ley para darle mayor estatus jurídico.

• **Ley 1438 de 2011**

**Artículo 6°. Plan Decenal para la Salud Pública.** El Ministerio de la Protección Social elaborará un Plan Decenal de Salud Pública a través de un proceso amplio de participación social y en el marco de la estrategia de atención primaria en salud, en el cual deben confluir las políticas sectoriales para mejorar el estado de salud de la población, incluyendo la salud mental, garantizando que el proceso de participación social sea eficaz, mediante la promoción de la capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

El Plan definirá los objetivos, las metas, las acciones, los recursos, los responsables sectoriales, los indicadores de seguimiento, y los mecanismos de evaluación del Plan.

El Ministerio de la Protección Social podrá hacer modificaciones al Plan Decenal de acuerdo con las prioridades en salud según análisis de los eventos de interés en salud pública que se presenten.

**Parágrafo transitorio.** El primer Plan Decenal deberá ponerse en vigencia en el año 2012.

### C. Jurisprudenciales

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el efecto nocivo del consumo de alcohol y las acciones violentas asociadas en menores de edad.

Entre muchas otras decisiones se encuentra la Sentencia T-715 de 1999 de la Corte Constitucional, que plantea:

(...) ¿es una obligación del Estado proteger al niño. No puede haber una simple graduación en la protección, sino que debe ser una protección real, de carácter vinculante absoluto. Luego los programas de protección que el propio Estado ha seña-



lado son de ineludible cumplimiento, es más, son finalidad del Estado por mandato del artículo 2° de la Constitución que establece:

Los fines esenciales del Estado: ... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. ‘(...)¿ el Estado debe en todo caso, acudir en protección de los menores cuantas veces sea necesario, empleando óptimamente todos los mecanismos, medios y programas que la ley señale.

De igual forma, en la Sentencia T-1325-01, se plantea que el alcoholismo, desde el punto de vista jurídico, presenta varias características relevantes y concurrentes: ¿(i) se trata de una afección que es el resultado del deseo repetido de quien consume alcohol; es decir, el alcoholismo no surge instantáneamente sino que su desarrollo supone una conducta continuada en el tiempo; (ii) el consumo de alcohol puede generar cambios profundos en el comportamiento de la persona a diferencia de otras adicciones como el tabaco que pueden afectar las relaciones interpersonales del alcohólico y amenazar derechos de terceras personas; (iii) superar el alcoholismo requiere el concurso decidido y constante de la voluntad de la persona que consume alcohol, aunque dicha voluntad podría ser insuficiente.

### 5. Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores, nos permitimos proponer a la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

  
CLAUDIA J. WILCHES SARMIENTO  
Senadora de la República

TERESITA GARCÍA  
Senadora de la República

GUILLERMO SANTOS  
Senador de la República

MAURICIO OSPINA  
Senador de la República

JORGE ELIECER BALLESTEROS  
Senador de la República

ANTONIO JOSE CORREA  
Senador de la República

## COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de junio año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en treinta y seis (36) folios, al Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate senado, y texto propuesto para primer debate Senado que se ordena publicar, con proposición de positiva, está refrendada únicamente por la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores *Antonio José Correa Jiménez, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Teresita García Romero, Guillermo Antonio Santos Marín y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, no refrendaron este informe que se ordena publicar.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto y destinatarios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer políticas públicas integrales para prevenir el consumo y dependencia de bebidas

alcohólicas de la población en general y en especial de los menores de edad, promover programas preventivos del consumo de alcohol, y establecer restricciones para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol.

Artículo 2°. *Destinatarios de la ley.* Son destinatarios de la presente ley toda la población que habite en el territorio colombiano.

## CAPÍTULO II

### Disposiciones generales

Artículo 3°. *Sobre el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad.* Modifíquese el artículo 1° de la Ley 124 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 1°.** Prohíbese el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad.

Quien suministre, facilite el consumo o venda directa o indirectamente bebidas alcohólicas a menores de edad será sancionado de conformidad con lo establecido en la presente ley. Sin perjuicio de las sanciones administrativas y policivas para el establecimiento.

Parágrafo. En todo caso, si no es posible probar la mayoría de edad, se presumirá siempre la minoría de edad.

Artículo 4°. Sobre el trabajo de menores de edad en establecimientos donde se expendan y consuman bebidas alcohólicas. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

**Artículo 15.** Sin perjuicio de lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo, en ningún caso podrán trabajar, personas menores de dieciocho (18) años, en establecimientos donde expendan, suministren y consuman bebidas alcohólicas.

Artículo 5°. *Medidas de protección especial a cargo del ICBF.* En desarrollo de lo previsto en el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1098 de 2006, establézcase la medida de protección especial, de carácter excepcional, que consiste en el traslado del menor de edad que se encuentre consumiendo bebidas alcohólicas a una Unidad de Emergencia, a cargo del ICBF quien lo tendrá en custodia hasta tanto los padres de familia o quien tenga la custodia del menor cumplan con los siguientes requisitos:

1. Acatar un comparendo educativo que obligue al menor de edad y sus padres o quien tenga la custodia del menor, a asistir a una capacitación durante un mes, sobre medidas de prevención de los efectos nocivos del consumo de alcohol para el desarrollo integral del menor, la estabilidad de la familia y la convivencia ciudadana.

2. Comprometerse a cumplir un cronograma de controles periódicos que deberá ser establecido por el ICBF, orientado a evitar la reincidencia.

En caso de que el menor reincida en el consumo de bebidas alcohólicas, la medida de protec-

ción especial a cargo del ICBF no se levantará hasta tanto el menor de edad y sus padres de familia o quien tenga la custodia del menor certifiquen la inscripción, asistencia y culminación de un tratamiento de asistencia profesional para atender los problemas relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas u otras sustancias psicoactivas.

Parágrafo 1°. El ICBF, las Estaciones de Policía y las Comisarías de Familia mantendrán actualizado un registro de entidades debidamente autorizadas por el Ministerio Salud y Protección Social, a las cuales podrán acudir los padres de familia o quien tenga la custodia del menor que requieran asistencia profesional para atender los trastornos de comportamiento o problemas relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas u otras sustancias psicoactivas.

Parágrafo 2°. En caso de que exista una valoración médica en la cual se constate que el menor de edad ha puesto su vida o su integridad física en riesgo, a causa del consumo excesivo o patológico de bebidas alcohólicas u otras sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, de conformidad con la norma establecida en el artículo 2° del Decreto número 120 de 2010, las instituciones prestadoras de servicios de salud que realicen el diagnóstico, deberán reportar al ICBF tal situación, para garantizar la aplicación de la medida de especial protección prevista en la presente ley.

La recuperación de la custodia del menor solo procederá una vez que los padres o quien tenga la custodia del menor hayan concurrido junto con el menor, a un tratamiento terapéutico o de rehabilitación, proporcionado por profesionales especializados en el manejo de la dependencia de sustancias psicoactivas, por instituciones debidamente acreditadas por el Ministerio Salud y Protección Social, o las entidades competentes en el nivel territorial, quienes deberán certificar los avances del respectivo tratamiento hasta su culminación.

Parágrafo 3°. Si el menor, del que trata el presente artículo, es menor de doce (12) años, dicha situación será causal de medida de protección, conforme a lo estipulado en la Ley 1098 de 2006.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos concernientes a la aplicación del presente artículo, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

## CAPÍTULO III

### Etiquetado

Artículo 6°. *Leyendas obligatorias.* Toda bebida alcohólica nacional o importada debe declarar clara e inequívocamente las leyendas respectivas establecidas en las Ley 30 de 1986 y la Ley 124 de 1994:

1. El exceso de alcohol es perjudicial para la salud.

2. Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.

Parágrafo. En las etiquetas de las bebidas alcohólicas nacionales no podrán emplearse expresiones, leyendas en idioma diferente al español o imágenes que induzcan al engaño del público.

#### CAPÍTULO IV

##### Publicidad y promoción de bebidas alcohólicas

Artículo 7°. *Publicidad y promoción de bebidas alcohólicas.* Toda publicidad, directa o indirecta, promoción o incentivo al consumo de bebidas alcohólicas y sus derivados debe estar dirigida a los mayores de edad.

La publicidad y promoción de bebidas con contenido alcohólico no podrán:

1. Utilizar menores de edad para promocionar bebidas alcohólicas, ni ser dirigida a estos.
2. Presentar a personas en estado de embriaguez.
3. Sugerir que el estado de embriaguez es una conducta socialmente aceptada.
4. Sugerir que las bebidas alcohólicas tienen algún efecto curativo o terapéutico.
5. Sugerir que el consumo de bebidas alcohólicas sirve para obtener el éxito social, profesional, educativo o atlético.
6. Presentarse en situaciones asociadas con violencia, con actividades ilícitas de cualquier naturaleza, con actividades peligrosas o con actividades antisociales.
7. Presentar, sugerir o motivar la conducción de vehículos automotores en estado de embriaguez.
8. Presentar a mujeres en estado de embarazo o sugerir que el consumo de bebidas alcohólicas puede ayudar a la lactancia y que no presenta ningún riesgo para la madre ni para el feto.
9. Utilizar a figuras públicas.
10. Utilizar los colores alusivos a los símbolos patrios.

Parágrafo 1°. Los materiales de publicidad y promoción de bebidas con contenido alcohólico no podrán presentar menores de edad; ni imágenes o caricaturas.

Parágrafo 2°. No se podrán identificar con la marca, nombre o logotipo de una bebida con contenido alcohólico los equipos deportivos.

Artículo 8°. Se prohíbe la fabricación y comercialización de dulces, refrigerios, juguetes u otros objetos que hagan alusión a bebidas alcohólicas y puedan resultar atractivos para los menores de edad.

Artículo 9°. *Requisitos de la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas.* Toda publicidad y promoción de bebidas alcohólicas deben cumplir con los siguientes requisitos:

A. Declarar las leyendas Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y el exceso de alcohol es perjudicial para la salud.

B. La declaración de las leyendas obligatorias para la publicidad de bebidas alcohólicas debe ser clara, comprensible, visible, legible, en contraste y el audio emitido a la misma velocidad que el resto de la pieza publicitaria, según corresponda. En el caso de piezas radiales o televisivas, el audio de las leyendas obligatorias debe ser emitido a la misma velocidad que el resto de la pieza publicitaria.

C. La ubicación de las leyendas sanitarias en un material publicitario debe ser de forma horizontal y ser leída de igual manera.

Artículo 10. *Prohibición de vallas y similares.* Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles, similares móviles o fijos, incluidos los mobiliarios urbanos, relacionados con la promoción de bebidas alcohólicas o sus derivados.

#### CAPÍTULO V

##### Expendio, suministro y consumo

Artículo 11. *Expendio, suministro y consumo de bebidas alcohólicas en lugares prohibidos.* Se prohíbe el expendio, suministro o consumo de bebidas alcohólicas o sus derivados en los lugares señalados a continuación:

1. Centros e instituciones de educación formal y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.
2. Recintos públicos y privados dedicados a actividades académicas, deportivas y culturales.
3. Entidades públicas o privadas del sector salud.
4. Guarderías, jardines infantiles, hogares comunitarios, y otros establecimientos o instituciones destinadas a velar por la infancia y las mujeres en estado de embarazo o lactancia.
5. Espacio público.

Parágrafo. La autoridad municipal no podrá patrocinar ni incentivar eventos en los cuales se expendan, suministre y consuma bebidas alcohólicas.

Artículo 12. Las autoridades municipales de acuerdo con las facultades legales conferidas por el subliteral c) numeral 2 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, deberán expedir normas que restrinjan o prohíban el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, de acuerdo con los siguientes lineamientos básicos:

- A. Establecer las zonas del municipio donde se pueden expender y consumir bebidas alcohólicas.
- B. Establecer los establecimientos de comercio que cuentan con autorización para expender y suministrar bebidas alcohólicas.
- C. Establecer los horarios para el expendio, suministro y consumo de bebidas alcohólicas.

Parágrafo transitorio. El plazo para dar cumplimiento a esta disposición por parte de las autoridades municipales será de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 13. *Obligaciones de los propietarios y responsables de los establecimientos o lugares donde se expenden y consumen bebidas alcohólicas.* Los propietarios o personas responsables de los establecimientos de comercio en los cuales se expandan y/o consuman bebidas alcohólicas tendrán las siguientes obligaciones:

1. No vender bebidas alcohólicas a menores de edad y, en todo caso, si no es posible probar documentalmente la mayoría de edad, se presumirá siempre la minoría de edad.

2. No exigir consumo mínimo de bebidas alcohólicas.

3. Eliminar prácticas de consumo nocivo y excesivo de alcohol; tales como, las barras libres.

4. No permitir el ingreso de personas armadas.

5. No vender bebidas con contenido de alcohol a personas que se encuentran en evidente estado de embriaguez.

6. Implementar acciones para evitar la conducción bajo los efectos del alcohol y promover un consumo responsable y moderado de alcohol.

7. Fijar en un lugar visible al público un aviso que contenga los textos, "el alcohol es nocivo para la salud", y se "prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad".

8. No podrá contratar personas menores de dieciocho (18) años.

Parágrafo. Las entidades competentes diseñarán estrategias y planes de seguimiento, inspección, vigilancia y control de esta disposición.

## CAPÍTULO VI

### Estrategias preventivas

Artículo 14. *De la promoción de hábitos de vida saludable.* El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, bajo principios constitucionales, promoverán la inclusión de campañas preventivas del consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas en los Proyectos Educativos Institucionales a través de proyectos pedagógicos que desarrollen competencias en los menores de edad que les permitan adoptar estilos de vida saludable para prevenir el consumo nocivo de alcohol.

Artículo 15. *Emisión de mensajes gratuitos de prevención del consumo de bebidas alcohólicas.* La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces destinará espacios, en forma gratuita y rotatoria, para que las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales emitan mensajes de prevención del consumo de bebidas alcohólicas o sus derivados en los horarios de alta

sintonía en los canales institucionales y en los canales por suscripción.

De igual manera, estos mensajes serán emitidos a través de las estaciones de radio que estén a cargo de la Nación.

Artículo 16. *De las obligaciones de las Entidades Territoriales.* De conformidad con sus competencias, corresponde a los Gobernadores, a los Alcaldes y a las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud o quien haga sus veces, orientarse por la política pública de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas coordinada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional, en el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Difundir en el ámbito de su jurisdicción las medidas establecidas en la presente ley.

2. Desarrollar campañas de promoción para evitar el consumo de alcohol u otras sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

3. Desarrollar dentro de la red de Instituciones prestadoras de servicios salud, campañas de educación sobre los efectos nocivos del consumo de alcohol.

## CAPÍTULO VII

### Inspección, vigilancia y control

Artículo 17. *Competencia autoridades de policía.* Es deber de las autoridades de Policía en cada jurisdicción hacer el control, monitoreo y vigilancia periódica del cumplimiento de la restricción que se refiere el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Las autoridades de policía deberán rendir un informe mensual a su autoridad superior, el cual deberá contener las actividades de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento del contenido de la presente ley.

Artículo 18. *Destrucción de bebidas alcohólicas y decomisadas o declaradas en situación de abandono.* Las bebidas alcohólicas y que sean objeto de decomiso o declaradas en situación de abandono por la autoridad competente serán reportadas y destruidas de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas que regulan la materia.

## CAPÍTULO VIII

### Bebidas alcohólicas adulteradas

Artículo 19. *Campañas Pedagógicas Preventivas.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las Secretarías Departamentales de Salud, deberá implementar campañas de prevención de consumo de bebidas alcohólicas adulteradas, así como de divulgación de las sanciones y consecuencias que para quienes las comercialicen, las expandan y/o las distribuyan establece la presente ley.

Parágrafo. El 5% del valor de las multas recaudadas anualmente de acuerdo con la presente ley, deberá destinarse a financiación de las campañas preventivas de las que trata el presente artículo.

Artículo 20. *Informes.* Las Secretarías de Salud Departamentales informarán, de manera trimestral al Ministerio de Salud y Protección Social, el desarrollo de las campañas realizadas de las que trata el artículo 19 del presente proyecto de ley, así como de los controles realizados a establecimientos de comercio y locales comerciales para prevenir la venta y comercialización de bebidas alcohólicas alteradas.

## CAPÍTULO IX

### Sanciones

Artículo 21. *De las sanciones a establecimientos de comercio por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad.* La persona natural o jurídica que infrinja lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley, será sancionada con multas equivalentes al valor de tres (3) y hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv.)

Parágrafo. En caso de reincidencia, la sanción se aplicará de conformidad con lo establecido en los artículos 195 y 196 del Código Nacional de Policía, Decreto-ley 1355 de 1970:

1. La suspensión temporal del permiso o licencia de funcionamiento.
2. El cierre definitivo del establecimiento de comercio, con anotación en el respectivo registro de la Cámara de Comercio.

Artículo 22. *De las sanciones por incumplimiento de las advertencias sanitarias y de regulación sobre la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas.* La persona natural o jurídica que infrinja las disposiciones contempladas en la presente ley incurrirá en las siguientes sanciones.

1. En el caso de los comerciantes al detal y al por mayor, la sanción será de multa equivalente a no menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando ocurra la primera infracción, y no menos de once (11) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la siguiente infracción.

2. En el caso de los fabricantes e importadores, la sanción será de multa equivalente a no menos de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y no menos de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y hasta doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la siguiente infracción.

Parágrafo. En caso de reincidencia, por parte de los comerciantes, fabricantes o importadores, se

dará lugar a la cancelación definitiva de la licencia de funcionamiento con anotación en el respectivo registro de Cámara de Comercio.

Artículo 23. *De las sanciones por consumir bebidas alcohólicas en lugares prohibidos.* La infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley dará lugar a que se imponga un comparendo educativo al infractor, que lo obligará a asistir a una capacitación dos fines de semana, sobre los efectos nocivos del consumo de bebidas alcohólicas.

En caso de reincidencia, las autoridades respectivas asignarán responsabilidades de trabajo social para el infractor en las distintas entidades públicas o privadas que ejecuten labores de asistencia social. Dichas entidades deberán certificar el cumplimiento de las labores sociales del infractor por un periodo de 3 meses como mínimo para derogar la sanción.

Artículo 24. *De las sanciones por bebidas alcohólicas adulteradas.* El establecimiento de comercio o local comercial que almacene, elabore, altere, intercambie, comercialice, distribuya, suministre, adquiera o financie bebidas alcohólicas adulteradas se le impondrán las siguientes sanciones:

- A. El cierre temporal de treinta (30) a noventa (90) días calendario; sin perjuicio de las sanciones previstas en el Código Penal.
- B. En caso de reincidencia, se impondrá el cierre definitivo del establecimiento.

Parágrafo 1°. Las autoridades municipales y distritales competentes, o las que estas deleguen, impondrán las sanciones previstas en el presente artículo, previo el agotamiento del procedimiento administrativo establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 2°. Los sellos que se impongan al momento de decretar el cierre temporal o definitivo del establecimiento de comercio o local comercial por causa del almacenamiento, elaboración, alteración, intercambio, comercialización, distribución, suministro, adquisición o financiación de bebidas alcohólicas adulteradas, llevarán en letra grande y legible el motivo del cierre.

Artículo 25. Para efectos de aplicación de las sanciones previstas en los artículos 21, 22 y 23 de la presente ley, se observará el procedimiento establecido en el Título III del Código Nacional de Policía o las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, en lo pertinente.

Artículo 26. *Destinación del recaudo por concepto de las multas estipuladas en esta ley.* Las multas previstas en la presente ley serán impuestas por la autoridad competente y su recaudo será transferido al Ministerio de Salud y Protección Social, recursos que serán manejados en cuenta especial, con destino a las campañas, estrategias y programas ordenados por la presente ley.

Artículo 27. *Participación de comunidades indígenas y afrocolombianas.* El Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas en la elaboración, implementación y evaluación de los programas de prevención y atención del consumo de bebidas alcohólicas en estas comunidades y, en especial de los menores de edad, respetando sus prácticas y costumbres ancestrales.

Artículo 28. *De la responsabilidad de las Administradoras de Riesgos Profesionales.* Corresponde a los Administradores de Riesgos Profesionales desarrollar estrategias para brindar, permanentemente información y educación a sus afiliados con el fin de prevenir y evitar el consumo de bebidas nocivas alcohólicas u otras sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

Artículo 29. *Líneas telefónicas de apoyo.* Las líneas telefónicas de información y atención de emergencias, dispuestas en los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, atenderán en forma oportuna y eficaz las solicitudes relacionadas con la medida de protección especial excepcional contenida en la presente ley.

Parágrafo. Las entidades que presten el servicio de estas líneas, coordinarán con la Unidad de Emergencia dispuesta por el ICBF con jurisdicción en el lugar más cercano de ocurrencia de la emergencia, los mecanismos que se dispondrán para la atención inmediata de los menores y la aplicación de la medida de protección especial contenida en la presente ley.

Artículo 30. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 2° y 4° de la Ley 124 de 1994

  
CLAUDIA J. WILCHES SARMIENTO  
Senadora de la República

TERESITA GARCIA  
Senadora de la República

GUILLERMO SANTOS  
Senador de la República

MAURICIO OSPINA  
Senador de la República

JORGE ELIECER BALLESTEROS  
Senador de la República

ANTONIO JOSE CORREA  
Senador de la República

[1][1] Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia-2008, Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008, p. 18.

[2][2] Corporación Nuevos Rumbos, Consumo de Alcohol en menores de 18 años, Estudio en siete capitales y dos municipios pequeños, 2008, p. 32.

[3][3] Corporación Nuevos Rumbos, Consumo de Alcohol en menores de 18 años, Estudio en siete capitales y dos municipios pequeños, 2008, p. 20.

[4][4] *Ibíd* 1, p. 21.

[5][5] *Ibíd* 1, p. 21.

[6][6] <http://educon.javeriana.edu.co/pesquisa/11/pesquisa.pdf>, p. 8.

[7][7] *Ibíd* 1, p. 11.

[8][8] <http://www.rcnradio.com/noticias/bogot/15-07-10/hay-48-mil-j-venes-alcoh-licos-en-bogot-seg-n-estudio>

[9][9] [http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=97297](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=97297)

[10][10] <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=609709>

[11][11] <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-224840-nino-de-7-anos-muere-intoxicado-ingerir-licor-adulterado>

[12][12] Anderson P, Gual A, Colon [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/alcohol\\_atencion\\_primaria.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_atencion_primaria.pdf). Washington, D. C.: OPS, © 2008.

[13][13] ALWAN, Ala, Subdirector General de Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental de la OMS. Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo del alcohol. 2010. Pág. 4.

[14][14] Glosario de términos de alcohol y drogas. Organización Mundial de la Salud y Gobierno de España.

[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)

[15][15] MONTEIRO, Maristela G. Organización Panamericana de la Salud. Alcohol y Salud Pública en las Américas. Un caso para la acción. Washington D. C. 2007 en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/Alcohol&PolíticasPublicas-Esp.pdf>

[16][16] Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo del alcohol. Organización Mundial de la Salud.

[17][17] *Ibíd*. Página 14.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de junio año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en treinta y seis (36) folios, al Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate Senado, y texto propuesto para primer debate Senado que se ordena publicar, con proposición de positiva, está refrenda únicamente por la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores *Antonio José Correa Jiménez, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Teresita García Romero, Guillermo Antonio Santos Marín y Mauricio Ernesto Ospina Gomez*, no refrendaron este informe que se ordena publicar.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2013 SENADO

*por la cual se exige a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

Bogotá, D. C., junio de 2013.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, *por la cual se exige a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

Apreciado doctor:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada, presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, *por la cual se exige a los pensionados del pago de cuotas moderadoras*, en los siguientes términos:

I. Exposición de motivos.

II. Proposición.

III. Texto propuesto ponencia primer debate.

Cordialmente,

*Gloria Inés Ramírez Ríos,*

Senadora de la República en representación del PDA.

#### I. Exposición de motivos

El Ministerio de Protección Social, a través del Acuerdo número 00365 del 20 de septiembre del 2007, estableció el no cobro de copagos a poblaciones especiales en el sistema subsidiado y que se identifiquen mediante instrumentos diferentes al Sisbén, tales como listados censales u otros utilizados para su identificación por parte de las entidades responsables. Tales grupos de población son infantes abandonados, los indigentes, personas en condiciones de desplazamiento forzado, población indígena, los desmovilizados y los adultos mayores en protección de ancianatos o en Instituciones de Asistencia Social, las cuales no estarán sujetas al cobro de copagos.

El anterior acuerdo, desde luego, tiene fines altruistas por ir en beneficio de unas clases sociales desprotegidas, pero cabe anotar que la gran mayoría de los pensionados forman parte de estas clases por lo cual es bueno recordar que el Sistema de Seguridad Social Integral se creó como Servicio Público con el objeto de garantizar el derecho irrenunciable de las personas a tener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, sustentado sobre los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación en cuyo desarrollo se debe asegurar la prestación adecuada, y suficiente de los servicios sin ninguna discriminación, en todas las circunstancias de la vida.

Este proyecto recoge una válida aspiración de los pensionados y beneficiarios quienes hoy en día han asumido con responsabilidad su propia cuota de sacrificio y solo esperan una respuesta de solidaridad a sus necesidades de subsistencia por parte de un Estado Social de Derecho que debe estar fundamentado en el principio de la igualdad de todo ser humano.

Adicionalmente, a la situación en desventaja del pensionado en el Sistema General de Pensiones o en los Regímenes Especiales, sucede que al retirarse de su vida laboral y productiva, asume en su totalidad el aporte de las cotizaciones para salud en una equivalencia del 12% de su respectiva mesada; lo que no ocurre con el trabajador activo que sólo asume el pago del 4% de su salario base, quedando a cargo de su empleador el 8% restante.

El pensionado ya no devenga ingresos por extras o trabajo suplementario, no devenga gastos de representación o comisiones, no tiene caja de compensación familiar, no tiene auxilio de transporte

ni de alimentación, es decir, que salir a disfrutar una pensión en vez de ser así, es ubicarse en una estrechez económica que en la mayoría de los casos le imposibilita el pago de las cuotas moderadoras, pagos compartidos y deducibles.

De manera que, aprobar este proyecto, es hacer justicia con una gran masa de personas que en su debido momento sólo aportó trabajo y esfuerzo para el engrandecimiento de la Patria.

#### IV. Proposición

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional de Senado **aprobar en primer debate** el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, *por la cual se exige a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

De la honorable Congresista,

*Gloria Inés Ramírez Ríos,*

Senadora de la República por el PDA.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de junio año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, *por la cual se exigen a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Édgar Espíndola Niño.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2013 SENADO

*por la cual se exige a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

Artículo 1°. Adicionar el artículo 187 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:

**Parágrafo 2°.** Los pensionados por invalidez, vejez, o sobrevivientes que devenguen hasta tres (3) smlmv y sus beneficiarios, estarán exentos del pago de cuotas moderadoras, pagos compartidos y deducibles para acceder a la prestación de servicios de salud en el Sistema General de Seguridad Social y de los Regímenes Especiales.

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

*Gloria Inés Ramírez Ríos,*

Senadora de la República por el PDA.

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de junio año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, *por la cual se exigen a los pensionados del pago de cuotas moderadoras.*

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Édgar Espíndola Niño.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la fundación del municipio de Caloto, Cauca, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2013

Doctora

MYRIAM PAREDES

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado nos ha correspondido presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 257 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la fundación del municipio de Caloto, Cauca, y se dictan otras disposiciones* que nos permitimos rendir en los siguientes términos:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Contexto del proyecto

El proyecto de ley fue radicado por el Senador Luis Fernando Velasco Chaves, como un reconocimiento al municipio de Caloto, Cauca, en su cumpleaños 470.

##### Contexto geográfico e histórico del municipio

“El municipio de Caloto, está ubicado en la zona Norte del departamento del Cauca, a 100 km de la ciudad de Popayán, capital del departamento,



a 60 kilómetros de la ciudad de Cali, a 10 kilómetros del municipio de Santander de Quilichao; enclavado al borde de la Cordillera Occidental, su ubicación estratégica le permite al municipio contar con una amplia interrelación e intercambio cultural con otras ciudades del departamento y departamentos vecinos como el Valle del Cauca, que aportan un enriquecimiento en cuanto a desarrollo integral de esta comunidad altamente calificada; sumado a la especial riqueza y variedad topográfica y geográfica.

Caloto, Cauca es un municipio que cuenta con un extenso territorio de característica rural, contando con 55 veredas ubicadas principalmente en zonas montañosas de alto potencial agrícola.

Por su ubicación geográfica al borde de la Cordillera Occidental, el municipio ha sido históricamente afectado por el conflicto armado, con sus consecuencias y efectos de orden social que riñen con la dignidad humana de sus habitantes, los cuales en su mayoría se encuentran en estrato uno y dos, con niveles de NBI superiores al 48%.

Es un municipio multiétnico, multicultural, conformado en un 42% por población indígena, 28% afrodescendiente y un 30% mestiza.

Es un municipio con vocación agropecuaria donde el 75% de la población es rural y el 25% urbano, con ubicación estratégica a 10 minutos de los parques industriales (Ley Páez), a 40 minutos de Cali, una (1) hora de la zona franca de Palmaseca y el Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, y a 3 horas del Puerto de Buenaventura; para lo cual se requiere de una infraestructura para un centro de acopio agropecuario y vías de conectividad municipales y veredales, que conecten con la región.

Es relevante el apoyo en la construcción de proyectos estratégicos en el municipio, dado que aportaría al crecimiento y desarrollo del mismo con efectos entre otros en la disminución de la tasa de desempleo y la calidad de vida de sus habitantes.

#### **Imposibilidad financiera del municipio para financiar obras**

Caloto es hoy un municipio de 6ª categoría, el cual presenta dificultades financieras que no le permiten invertir en la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes; situación que se agrava cuando uno de sus corregimientos, Guachene, se constituyó en municipio en año 2006 lo que le significó una disminución en sus ingresos propios cercana al 55%, asumir solo la deuda pública que para la época ascendía a \$50.000.000 millones hoy \$72.000.000, pasar de 5ª a 6ª categoría.

El panorama actual no es alentador si analizamos el corte a 31 de diciembre de 2011 donde, como consta en el cierre fiscal, se recibió el municipio con un déficit de Tesorería de \$9.000.159.482 que se generó por las elevadas obligaciones o deudas que presenta el municipio por valor de \$12.277.741.286 y el saldo en caja solo era de \$3.277.581.804; quiere esto decir que se requie-

ren \$9.000.159.482 adicionales, la mayor parte de recursos propios, para cubrir las cuentas por pagar de la vigencia 2011 y anteriores y las reservas presupuestales (sin incluir el pasivo pensional de la entidad). En otras palabras se requiere recaudar los recursos propios de dos vigencias fiscales para cancelar la deuda.

El municipio presenta en promedio por vigencia fiscal ingresos propios de \$5.077.000.000 y el gasto de funcionamiento es de \$5.443.000.000.

Quiere esto decir que los ingresos propios del municipio son exclusivamente para atender el gasto de funcionamiento; en la actualidad hemos suscrito un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero que permita, con grandes esfuerzos, ajustar los gastos del municipio y dedicar parte de los ingresos propios a la inversión.

La inversión en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas solo se financia con los recursos del Sistema General de Participaciones y en lo que tiene que ver el SGP Propósito General para el año 2013 le corresponden solo \$2.096.814.159, recursos que resultan insuficientes para financiar la inversión demandada que sobrepasa los \$55.000.000.000; este municipio requiere del apoyo del Gobierno Nacional con recursos para la ejecución de grandes obras de desarrollo y otros proyectos, este será el mejor regalo para sus habitantes en su cumpleaños 470<sup>1</sup>.

#### **Consideraciones del ponente**

El artículo 150 de la Constitución establece el marco general, sobre el cual el legislador desarrolla su actividad, y particularmente estableció un listado de carácter orientativo, frente los temas que el Congreso puede abordar en las leyes que expide.

Particularmente en el numeral 15 del precitado artículo se establece las leyes de honores como una tipología abordable por el legislador, al respecto la Honorable Corte Constitucional ha señalado que *“Esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”*<sup>2</sup>.

En consecuencia, las leyes de honores pretenden exaltar una situación concreta, en donde se re-

1 Tomado de: Exposición de motivos proyectos de ley, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la fundación del municipio de Caloto, Cauca, y se dictan otras disposiciones, honorable Senador Luis Fernando Velasco. xxx de 2013, Gaceta xxxxx de 2013.

2 Tomado de: Sentencia C-057 de 1993.

conoce la trayectoria, gestión y/o importancia de una persona o institución.

Ahora bien, en el entendido que este tipo de normas son normas que son atípicas, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado unas normas especiales para acercarse a la naturaleza jurídica de las mismas:

“1. 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. Como lo ha previsto la Corte, 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”. 2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, “[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. II Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley”. 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”<sup>3</sup>.

Como se ha de notar el proyecto de ley en cuestión cumple con esta tipología y adopta como principal estrategia para rendir honores, el autorizar a la nación para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, rubros destinados a la cofinanciación de los proyectos relacionados

dentro del mencionado proyecto de ley, en cuanto al particular la Corte ha señalado su constitucionalidad: “La jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”<sup>4</sup>.

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes solicitamos dar primer debate al Proyecto de ley número 257 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la fundación del municipio de Caloto, Cauca, y se dictan otras disposiciones, con base al texto original.

Juan Fernando Cristo Bustos,

Ponente.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2012 SENADO

por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José).

Bogotá, D. C., junio 13 de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 238 de 2012 Senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José).

Nº Proyecto de ley	238 de 2013 Senado
--------------------	--------------------

3 Sentencia C-817 de 2011.

4 Sentencia C-859-11.

<b>TÍTULO</b>	<i>por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José).</i>
<b>AUTOR</b>	Honorable Senador Félix José Valera Ibáñez
<b>PONENTES</b>	Honorables Senadores <i>Gilma Jiménez Gómez, Mauricio Ospina Gómez</i>
<b>PONENCIA</b>	Positiva

Señor Presidente:

En atención a la designación que nos fue encomendada en el trámite del Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones (Ley José)* presentamos ante la Plenaria del Senado el texto que contiene el informe para segundo debate al proyecto en mención, para efectos del cual nos permitimos en hacer las siguientes consideraciones:

### I. Origen y trámite

El presente proyecto de ley tiene origen parlamentario y fue presentado por el honorable Senador Félix José Valera Ibáñez el pasado 17 de abril de 2013. El proyecto fue debatido y aprobado por unanimidad por la Comisión Séptima del Senado el pasado miércoles 12 de junio de 2013, por nueve votos a favor y ninguno en contra.

### II. Objeto de la iniciativa legislativa

La iniciativa desarrolla principios constitucionales sobre la protección especial de los derechos de los niños@s. De un lado, este proyecto actualiza en la legislación laboral el período de protección de la mujer embarazada consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo, que debe cubrir todo el embarazo y además, los seis meses de lactancia de acuerdo al artículo 238 del mismo, y mediante la implementación de un fuero de paternidad que prohíbe a los empleadores despedir a los trabajadores que van a ser padres.

### III. Marco jurídico del proyecto

Este proyecto se sustenta constitucional y legalmente, entre otras, en las siguientes normas:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.*

*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.*

*Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.*

*Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.*

*También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.*

*La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*

**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.*

LEY 1098 DE 2006. CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

**Artículo 7º.** *Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la*

*seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.*

*La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.*

**Artículo 8º.** *Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.*

**Artículo 17.** *Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.*

*La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.*

*Parágrafo. El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.*

#### IV. Consideraciones

El autor de esta iniciativa, en su exposición de motivos, muestra cómo desde diferentes frentes, el Congreso y las Altas Cortes, se han tomado importantes decisiones en el especial cuidado de las mujeres en estado de embarazo, el posterior goce de su licencia de maternidad y las horas de permiso de lactancia. Disposiciones que convergen en un mismo punto, la protección prevalente de los derechos de los niños@s.

Efectivamente, este mismo Congreso, entre otras, aprobó la Ley 1468 del 2011 que amplió la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas para las mamás y fijó la licencia de paternidad en ocho días hábiles. Disposiciones que aunque están todavía por debajo de los estándares de países desarrollados, sí han sido un importante avance en el cuidado de los niños@s por parte de sus padres en sus primeros meses de vida.

En esta oportunidad, de forma novedosa este proyecto de ley pretende ampliar ese ámbito de protección a los niños@s, mediante la extensión de un fuero laboral a los padres. Situación muy valorable si se tiene en cuenta que esta garantía deberá asegurar a los niños@s desde su concepción, la estabilidad de un medio económico favorable para su normal desarrollo dentro de sus primeros meses de crecimiento.

En la opinión pública se han generado expectativas favorables alrededor de este proyecto. En efecto, el editorial del diario *El Espectador* del 22 de abril de 2013 con respecto a esta iniciativa sentenciaba: “Es más humano. Es concebir al empleado como una persona y no como una máquina al servicio de una empresa. Una persona, además, con derechos, con una vida por fuera que puede gozar con plenitud”<sup>1</sup>.

Esta opinión de *El Espectador* llama la atención de empresarios e industriales sobre el compromiso con el que se debe atender la protección integral de los niños@s, en esta oportunidad, a través de la protección de sus padres. La responsabilidad de todos con nuestros niños@s debe ser un compromiso nacional que cobije a todos los sectores y garantizar de que sea de manera real el goce de sus derechos prevalentes.

Cabe anotar que a nivel internacional el tema regulado en este proyecto de ley también ha tenido una buena acogida. Por ejemplo, en el periódico *El Zócalo* de México fue destacada esta iniciativa parlamentaria con el siguiente titular: “*Ley José causa furor en Colombia*”, y a renglón seguido describen los beneficios que se derivarían para los niños@s con la aprobación del proyecto.

Por supuesto que la intención de este proyecto de ley no es premiar la irresponsabilidad de los padres, ni mucho menos incentivar la concepción en la búsqueda de beneficios como el fuero. Próximamente será radicado en el Congreso un proyecto de ley que busca castigar la irresponsabilidad materna y paterna, y esa será una buena oportunidad para limitar el beneficio otorgado por esta futura ley a aquellos que sean o hayan sido irresponsables con sus hijos.

A favor de los niños@s, la paternidad es otro de los valores que como sociedad y país se deben cuidar y proteger. Los buenos padres merecen una protección especial por parte de la sociedad y el Estado, y esta iniciativa está acorde con la obligación de todos los poderes públicos en buscar medidas efectivas orientadas al bienestar y al respeto de los derechos prevalentes de los niños@s.

#### V. Modificaciones al articulado

La única modificación que se propone para segundo debate es la de agregar la expresión “de este Código” en el numeral 3 del artículo 2º, con el propósito de hacer claridad sobre los artículos a los que se refiere el numeral, que corresponden al Código Sustantivo del Trabajo. De esta manera, con la adición de la expresión señalada, el artículo quedará así:

**Artículo 2º.** *Protección integral del que está por nacer.* El Código Sustantivo del Trabajo tendrá un nuevo artículo 240A, el cual quedará así:

**Artículo 240A.** *Fuero de Paternidad.* El fuero de paternidad es un mecanismo que protege al trabajador cuya esposa o compañera permanente

<sup>1</sup> <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-417750-los-hombres-tambien>

se encuentre en estado de embarazo, y tendrá las mismas calidades de protección contempladas en este Código para las mujeres embarazadas, y que busca garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, desde que son concebidos y hasta los primeros meses de vida. Para tal efecto, se establecen las siguientes medidas:

1. Se prohíbe el despido de todo trabajador cuya cónyuge o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo. Esta prohibición se activará con la notificación al empleador del estado de embarazo de la cónyuge o compañera permanente.

La notificación del embarazo deberá hacerse por escrito, adjuntando, el resultado del laboratorio clínico que así lo compruebe. Dicho resultado deberá ser expedido por laboratorios clínicos avalados y vigilados por las autoridades competentes.

2. La medida de prohibición de despido cobijará al padre trabajador durante el embarazo de su cónyuge o compañera permanente y dentro de los seis (6) meses posteriores al parto.

3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de paternidad, el empleador requerirá la autorización del inspector del trabajo, o del alcalde municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 *de este Código*. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

4. Los trabajadores de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidos sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo.

#### VI. Proposición

Atendiendo a las consideraciones anteriormente expuestas y compartiendo la argumentación presentada por el autor de esta iniciativa, solicitamos a la Plenaria del Senado debatir y aprobar el Proyecto de ley número 238 de 2012, Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones (Ley José)*.

De los honorables Senadores,

*Gilma Jiménez Gómez, Mauricio Ospina Gómez,*

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de junio año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para segundo debate y articulado propuesto para segundo debate, en nueve (9) folios, al Proyecto de ley número 238 de 2012, Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones (Ley José)*.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Félix José Valera Ibáñez*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

*por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José)*.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ampliación del periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia*. Modifíquese el numeral 2 del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del periodo del embarazo o dentro de los seis (6) meses posteriores al parto y sin autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente.

Artículo 2°. *Protección integral del que está por nacer*. El Código Sustantivo del Trabajo tendrá un nuevo artículo 240A, el cual quedará así:

**Artículo 240A. Fuero de Paternidad.** El fuero de paternidad es un mecanismo que protege al trabajador cuya esposa o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo, y tendrá las mismas calidades de protección contempladas en este Código para las mujeres embarazadas, y que busca garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, desde que son concebidos y hasta los primeros meses de vida. Para tal efecto, se establecen las siguientes medidas:

1. Se prohíbe el despido de todo trabajador cuya cónyuge o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo. Esta prohibición se activará con la notificación al empleador del estado de embarazo de la cónyuge o compañera permanente.

La notificación del embarazo deberá hacerse por escrito, adjuntando, el resultado del laboratorio clínico que así lo compruebe. Dicho resultado deberá ser expedido por laboratorios clínicos avalados y vigilados por las autoridades competentes.

2. La medida de prohibición de despido cobijará al padre trabajador durante el embarazo de su cónyuge o compañera permanente y dentro de los seis (6) meses posteriores al parto.

3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de paternidad, el empleador re-

querirá la autorización del inspector del trabajo, o del alcalde municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 de este Código. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

4. Los trabajadores de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidos sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Gilma Jiménez Gómez, Mauricio Ospina Gómez,*

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  
Bogotá D. C., a los doce (12) días del mes de junio  
año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de Ponencia para segundo debate y articulado propuesto para segundo debate, en nueve (09) folios, al **Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado**, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (*Ley José*). Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Félix José Valera Ibáñez.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

TEXTO DEFINITIVO

**(Aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha junio trece (13) de 2012, según Acta número 32, Legislatura 2012-2013)**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238  
DE 2013 SENADO**

*por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ampliación del periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del periodo del embarazo o dentro de los seis (6) meses posteriores al parto y sin autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente.

Artículo 2°. *Protección integral del que está por nacer.* El Código Sustantivo del Trabajo tendrá un nuevo artículo 240A, el cual quedará así:

**Artículo 240A. Fuero de Paternidad.** El fuero de paternidad es un mecanismo que protege al trabajador cuya esposa o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo, y tendrá las mismas calidades de protección contempladas en este Código para las mujeres embarazadas, y que busca garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, desde que son concebidos y hasta los primeros meses de vida.

Para tal efecto, se establecen las siguientes medidas:

1. Se prohíbe el despido de todo trabajador cuya cónyuge o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo. Esta prohibición se activará con la notificación al empleador del estado de embarazo de la cónyuge o compañera permanente.

La notificación del embarazo deberá hacerse por escrito, adjuntando, el resultado del laboratorio clínico que así lo compruebe. Dicho resultado deberá ser expedido por laboratorios clínicos avalados y vigilados por las autoridades competentes.

2. La medida de prohibición de despido cobijará al padre trabajador durante el embarazo de su cónyuge o compañera permanente y dentro de los seis (6) meses posteriores al parto.

3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de paternidad, el empleador requerirá la autorización del inspector del trabajo, o del alcalde municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 de este Código. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

4. Los trabajadores de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidos sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

En Sesiones Ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la Re-

pública, de fecha miércoles doce (12) de junio de 2013, según Acta número 32, Legislatura 2012-2013, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Senadores Ponentes *Gilma Jiménez Gómez y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo número 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, *por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política*, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo presentado por los honorables Senadores Ponentes *Gilma Jiménez Gómez y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, este fue aprobado por nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edinson, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel*.

– Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por el honorable Senador Mauricio Ernesto Ospina Gómez), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edinson, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel*.

– El honorable Senador *Luis Carlos Avellaneda Tarazona*, hace dos aportes para que sean tenidos en cuenta para segundo debate: Uno, de forma que en el numeral 3 del artículo 2°; cuando hace referencia a los artículos 62 y 63 se precise que se trata del Código Sustantivo del Trabajo (CST) y, otra de fondo, que en el numeral 4 del artículo 2°, se tenga en cuenta el derecho al reintegro.

Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia y se dictan otras disposiciones - (Ley José)*, tal como fue presentada en la ponencia para primer debate.

– Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores Ponentes *Gilma Jiménez Gómez y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*. *Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga*.

– La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 32, del miércoles doce (12) de junio de dos mil trece (2013), Legislatura 2012-2013.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Martes 11 de junio de 2013, según Acta número 31.

Iniciativa: honorable Senador *Félix José Valera Ibáñez*.

Ponente en Comisión Séptima de Senado: honorables Senadores *Gilma Jiménez Gómez y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*.

– Publicación Proyecto Original: ***Gaceta del Congreso*** número 213 de 2013.

– Publicación Ponencia para Primer Debate Comisión Séptima Senado: ***Gaceta del Congreso*** número 364 de 2013.

Número de artículos Proyecto Original: Tres (3) artículos.

Número de artículos Texto Propuesto Comisión Séptima de Senado: Tres (3) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: Tres (3) artículos.

Radicado en Senado: 17-04-2013

Radicado en Comisión: 17-04-2013

Radicación ponencia positiva en primer debate: 29-05-2013

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, texto definitivo aprobado en primer debate, en sesión ordinaria de junio doce (12) de 2013, según Acta número 32, en cuatro (4) folios, al Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones (Ley José)*.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Félix José Valera Ibáñez*.

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

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

### TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

#### EL DÍA 17 DE JUNIO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2012 SENADO, 074 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la aviación en Colombia.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración, exaltación y reconocimiento de los 100 años de la aviación en Colombia que se cumplen en el año 2012, dados los invaluable aportes otorgados a través del servicio de transporte aéreo y el desarrollo de la industria aeronáutica, propendiendo por el crecimiento tecnológico, económico, cultural y social de la República de Colombia.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para gestionar, adelantar y desarrollar todas las actividades inherentes, incluidas las apropiaciones presupuestales necesarias para exaltar, organizar y

promover los 100 años de la aviación en Colombia.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2013, al Proyecto de ley número 191 de 2012 Senado, 074 de 2012 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la aviación en Colombia*, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Ponente

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 17 de junio de 2013 según texto propuesto para segundo debate sin modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS

### CONCEPTO DE MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2013 SENADO

*por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José).*

Bogotá DC.

Doctor  
JESUS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario General  
COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO  
Ciudad

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley 238 de 2013 Senado, "por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José)".

Fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, la iniciativa legislativa de la referencia, sobre la cual el Ministerio del Trabajo considera oportuno pronunciarse en los siguientes términos:

#### 1.- PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley estudiado extiende las garantías brindadas a la mujer gestante, a su esposo y/o compañero permanente, es decir, crea un fuero de paternidad, modificando el artículo 238 del Código Sustantivo de Trabajo y adicionando una norma nueva con la proclamación de dicho fuero.

#### 2.- LEY PROPUESTA

El proyecto de ley, plantea extender iguales garantías a las brindadas a la mujer gestante, así como la prohibición de despido en estado de embarazo o lactancia a su esposo y/o compañero permanente, situación que configura un fuero de paternidad que en la actualidad no se encuentra consagrado en la legislación. Así lo indica:

Artículo 1°. Ampliación del período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia. Modifíquese el numeral 2 del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:  
2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período del embarazo o dentro de los

artículos 62 y 63. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.

4. Los trabajadores de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidos sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo."

#### 3.- NORMATIVIDAD VIGENTE

Actualmente las normas laborales señalan la existencia del fuero materno consistente en la prohibición de despedir a la trabajadora gestante durante su embarazo o el los 3 meses posteriores al parto. Así lo establece el artículo 239 del Código Sustantivo de Trabajo:

#### "ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPEDIR.

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.
2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período del embarazo dentro de los tres meses posteriores al parto y sin autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente.
3. Las trabajadoras de que trata el numeral uno (1) de este artículo que sean despedidas sin autorización de las autoridades competentes, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo.
4. En el caso de la mujer trabajadora además, tendrá derecho al pago de las catorce (14) semanas de descanso remunerado a que hace referencia la presente ley, si no ha disfrutado de su licencia por maternidad; en caso de parto múltiple tendrá el derecho al pago de dos (2) semanas adicionales y, en caso de que el hijo sea prematuro, al pago de la diferencia de tiempo entre la fecha del alumbramiento y el nacimiento a término".

#### 4.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD



El proyecto presentado a estudio, pone en consideración que dentro de la normatividad colombiana no se consagra protección alguna para el esposo y/o compañero permanente de la madre gestante y pone de presente los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

*"Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.*

*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.*

*Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.*

*Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.*

*También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.*

*La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*

**ARTICULO 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."*

## **5.- ANÁLISIS DE CONVENIENCIA**

Tal como se ha señalado con anterioridad, el presente proyecto de ley pretende la extensión de la licencia de maternidad al esposo y/o compañero permanente de la madre gestante.

Al respecto, es importante indicar que la licencia de maternidad ha sido concebida desde sus inicios, como una garantía que brinda el Sistema de Seguridad Social en Salud para proteger a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, con el fin que la mujer pueda recuperarse del esfuerzo físico y psicológico que acarrea el proceso de gravidez y de parto. Así se ha indicado en sentencia T- 1167 de 2008 que expuso:

*"(i) Objetivo y alcance de la licencia de maternidad para proteger los derechos fundamentales de las mujeres y de la población recién nacida. Reiteración de jurisprudencia.*

*Una de las obligaciones del Estado Colombiano, originada no sólo en la Constitución, sino por la aprobación y posterior ratificación que éste ha hecho de múltiples tratados y convenios internacionales, es la salvaguarda de los derechos*

de las mujeres y de la niñez. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), incluyen dentro de su articulado, obligaciones en cabeza de los Estados parte de conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. Así mismo, incluyen la obligación de dar especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, esto mediante la concesión de una licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social[1].

De igual forma, la Constitución Colombiana consagró una cláusula de especial protección a los grupos de población vulnerable –art. 13- y la disposición superior del artículo 43 según el cual la mujer, durante el embarazo y después del parto, goza de una especial protección por parte del Estado y recibirá de éste un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

Seguindo estos lineamientos, la Corte Constitucional ha sido enfática en definir la licencia de maternidad como un elemento idóneo para salvaguardar derechos fundamentales de la madre y del neonato, pues se trata de una protección especial conferida a las mujeres durante la etapa de la maternidad para que puedan recuperarse del esfuerzo físico y psicológico que acarrea el proceso de gravidez y de parto, así como para que puedan brindarles el cuidado necesario a sus hijos recién nacidos. En este orden de ideas, tal prestación es inescindible de derechos tales como la vida digna, el mínimo vital y la salud de la madre y el recién nacido. Por esto, los mismos imperativos supralegales aplicables en el territorio colombiano y las leyes que los desarrollan no desconocen la importancia de la licencia de maternidad y no pueden ser interpretados de forma contraria.

Igualmente, la sentencia T 791de 2005 expuso lo referente a la naturaleza de la licencia de maternidad concedida a la mujer, en los siguientes términos:

*"El artículo 43 de la Constitución Política establece que durante el embarazo y después del parto la mujer gozará de especial atención y protección del Estado.*

*La Constitución, además, protege a las madres con el propósito de salvaguardar a los niños, cuyos derechos, según expreso mandato superior, prevalecen sobre los demás (Art. 44 de la Constitución Política)*

*Es evidente que la mujer en el momento del parto y durante el periodo posterior al mismo, requiere de la protección especial mencionada, toda vez que su capacidad física y laboral se ve disminuida notablemente.*

*La licencia de maternidad es una protección consagrada por la ley en beneficio de la maternidad. Es una prestación económica prevista en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, norma modificada por el artículo 34 de la Ley 50 de 1990, la cual dispone que toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de 12 semanas en la época del parto y remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.*

*Sobre la finalidad de la licencia de maternidad, la Corte en sentencia T-559 de 2005, MP. Rodrigo Escobar Gil, estimó que el descanso remunerado en la época del parto y con posterioridad al mismo tiene por objeto "permitir a la madre recuperarse físicamente después de haber pasado por la experiencia de un alumbramiento, con el fin de que pueda atender sus necesidades propias y las del recién nacido, así como también brindarle al menor las condiciones que permitirán su desarrollo, no solamente físico sino también emocional y afectivo durante las primeras semanas de su vida".*

*Así mismo, esta Corporación en sentencia T-999 de 2003, MP. Jaime Araujo Rentería, consideró que dicha prestación económica tiene como finalidad reconocer y pagar en favor de la madre, un descanso que le permita "recuperarse físicamente y cuidar de su hijo, para lo cual resulta indispensable, contar con los medios económicos que le permitan velar por su subsistencia y la de su menor hijo, en la época próxima y posterior al parto, con las mismas condiciones que si se encontrara laborando." (Subrayado fuera de texto)*

Así las cosas, no siendo otra la naturaleza jurídica de la licencia de maternidad concedida a la mujer, que la de facilitar su recuperación física y psicológica en la época posterior al embarazo, no es dable extender la misma al hombre, esposo y/o compañero permanente de la madre gestante, en tanto que sus condiciones ni físicas ni psicológicas se asemejan a las de mujer, situación que determina la imposibilidad de extender la licencia al hombre.

Igualmente, es necesario indicar que el referido proyecto de ley en nada de compeadece con el principio de sostenibilidad financiera, propio del Sistema de Seguridad Social, pues sin que el proyecto de ley goce de estudios financieros, se está presentando una iniciativa que ataca gravemente la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, creando una licencia adicional a las ya existentes dentro del sistema, sin consideración alguna a que mediante ley 755 de 2002, se estableció ya la licencia de paternidad para el esposo y/o compañero permanente de la madre gestante. Esta licencia, como lo señaló la sentencia C – 663 de 2009 tiene como objeto el brindar al recién nacido los cuidados necesarios por parte de ambos padres. Así lo indicó:

*“El establecimiento del derecho a la licencia remunerada de paternidad obedece a la necesidad de hacer prevalecer el interés superior del niño dotándolo de un mecanismo legal orientado a hacer realidad el mandato del artículo 44 Superior en cuanto pretende garantizarle su derecho fundamental al cuidado y amor especialmente en los primeros días de su existencia, siendo en consecuencia la licencia de paternidad una garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales del niño y especialmente el de recibir cuidado y amor de manera plena por parte de ambos padres.”*

En conclusión, son varias las razones que dan sustento a la negativa de este Ministerio para proceder a dar concepto favorable a la presente iniciativa: (i) No se presentaron los estudios económicos que señalaran la viabilidad de proyecto de ley; (ii) Los sujetos a quienes va dirigida la presente iniciativa no son sujetos de la misma, pues no tienen iguales condiciones que las que caracterizan a la madre gestante y (iii) Altera gravemente la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, adicionando una prestación de gran relevancia parafiscal.

#### 6.- CONCEPTO.

Por lo expuesto anteriormente, este Ministerio del Trabajo solicita que se archive el proyecto de ley.

Atentamente,



**MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ**  
Viceministro de Empleo y Pensiones encargado  
de las funciones del despacho del Ministro

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA - Bogotá D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil trece (2013) - En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, Concepto Jurídico del Ministerio de Trabajo, suscrito por el Señor Viceministro Empleo y Pensiones Encargado de las Funciones del Despacho del Señor Ministro, doctor MAURICIO OLIVERA GONZALEZ, en nueve (09) folios, al Proyecto de Ley N° 238 de 2013 -Senado- "por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y dictan otras disposiciones (LEY JOSÉ)". Autoría del Proyecto de Ley del Honorable Senador: FELIX JOSE VALERA IBALNEZ.

El presente concepto se publica en la Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

**CONTENIDO**

Gaceta número 436 - martes 18 de junio de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN **Págs.**

Informe de conciliación al proyecto de ley número 176 de 2012 Senado, 042 de 2012 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones ..... 1

Texto conciliado al proyecto de ley número 236 de 2012 Cámara, 085 de 2011 Senado, por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones, aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 17 de abril de 2013, Acta número 28..... 3

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley número 147 de 2012 senado, 223 de 2012 cámara, por la cual el cual se rinde homenaje a Museo de Arte Moderno de Bogotá en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano..... 4

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate Senado al proyecto de ley número 08 de 2012 Senado , por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones ..... 8

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 216 de 2013 Senado, por la cual se exime a los pensionados del pago de cuotas moderadoras ..... 23

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 257 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la fundación del municipio de Caloto, Cauca, y se dictan otras disposiciones ..... 24

Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 238 de 2012 Senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José)..... 26

**TEXTOS APROBADOS**

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2013 al proyecto de ley número 191 de 2012 Senado, 074 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la aviación en Colombia ..... 32

**CONCEPTOS**

Concepto de ministerio de trabajo al proyecto de ley número 238 de 2013 senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido de la trabajadora por motivo de embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones (Ley José) ..... 32