



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 651

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07  
DE 2018 SENADO**

*por el cual se elimina el servicio militar obligatorio  
y se implementa el servicio social y ambiental  
y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera el pasado 21 de agosto la mesa directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al proyecto de Acto Legislativo del asunto.

**1. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como **objetivo modificar el artículo 216 de la Constitución Política**, eliminando así el servicio militar obligatorio e implementando el servicio social y ambiental, de manera tal que demos un salto al futuro y nos ajustemos al contexto de posconflicto que atraviesa actualmente el país, toda vez que el Servicio Militar Obligatorio (SMO) se ha convertido en un obstáculo para la movilidad social.

**2. TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Congresional

Autores de la iniciativa: honorables Senadores y Senadoras Antonio Sanguino, Angélica Lozano Correa, Sandra Ortiz Nova, Iván Name, José Polo, Iván Marulanda Gómez, Juan Castro Prieto, honorables Representantes Juanita Goebertus, Inti Asprilla, Fabián Díaz Suárez, César Augusto Ortiz Zorro, Catalina Ortiz Lalinde, Wilmer Leal

Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 547 de 2018.

**3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN**

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 21 de agosto fui designada ponente en primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2018, *por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones*”.

**4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Los tres objetivos concretos que persigue el Acto Legislativo número 07 de 2018 son:

- i) Eliminar la obligatoriedad del servicio militar, establecida en el artículo 216 de la Constitución Política.
- ii) Implementar el servicio social y ambiental, en temas tales como, servicios sanitarios, sociales o educativos, conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza; como alternativa para vincular a los jóvenes en el fortalecimiento de su sentido de pertenencia nacional y para que contribuyan en la construcción de sociedad.
- iii) Aportar a la construcción de paz de Colombia.

**5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en el Teatro Colón de Bogotá el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional,

actuando en nombre del Estado colombiano, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Este acuerdo de paz pretendía dar fin a una guerra entre las partes que se había prolongado por más de 50 años y que dejó un gran número de víctimas<sup>1</sup>.

Con fundamento en este Acuerdo y teniendo en cuenta también que avanzan en La Habana las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se hace importante generar algunos cambios en materia institucional. Figuras como el Servicio Militar Obligatorio se podrían haber justificado por algunos bajo el argumento de que en plena confrontación armada es necesario garantizar el reclutamiento por parte de las fuerzas militares, sin embargo ahora que atravesamos una era con niveles mínimos de intensidad de conflicto<sup>2</sup>, proponemos eliminar la figura del servicio militar obligatorio.

Si bien actualmente la Constitución Política establece la obligatoriedad del servicio militar, en distintas ocasiones la Corte Constitucional y las leyes han relativizado este deber, argumentando por ejemplo, la objeción de conciencia, que es un derecho fundamental de las personas consagrado en la Carta Magna, o generando una serie de excepciones a la prestación del mismo, reglamentadas la mayoría en el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.

En aproximadamente 50 países se ha abolido el SMO o al menos es voluntario, entre ellos podemos encontrar a Costa Rica, Argentina, Jamaica, Perú, Ecuador, Uruguay, Venezuela, por hablar solo de Estados latinoamericanos. Abolir el SMO es ir en la dirección correcta a cumplir con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues con esto aportamos a la consecución de la paz y estamos eliminando una barrera de movilidad social que impide el progreso del país y limita la mejora en la calidad de vida de los habitantes.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta los argumentos de índole político y social desarrollados en la exposición de motivos del presente proyecto, se hace imperativo dar discusión al mismo.

## 6. MARCO NORMATIVO

### 6.1. Marco Constitucional.

El servicio militar obligatorio está establecido en el artículo 216 de la Constitución Política:

<sup>1</sup> El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en su informe presentado en 2013, habla de más de 220 mil muertos, cerca de 40 mil secuestrados, más de 7 millones de víctimas de desplazamiento forzoso, entre otros.

<sup>2</sup> Según el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) en su Reporte número 13 del 2016, estamos ante el periodo de menor intensidad del conflicto en número de víctimas, heridos en combate, acciones violentas, etc.

“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”. (Subrayado fuera de texto).

### 6.2. Marco Legal.

La Ley 1861 de 2017 se encargó de reglamentar el servicio militar obligatorio, y de hecho previo excepciones al mismo, las cuales están en su mayoría consagradas en el artículo 12 que consagra:

“Están exonerados de prestar el servicio militar obligatorio, cuando hayan alcanzado la mayoría de edad en los siguientes casos:

- a) El hijo único, hombre o mujer.
- b) El huérfano de padre o madre que atienda con su trabajo a la subsistencia de sus hermanos incapaces de ganarse el sustento.
- c) El hijo de padres incapacitados para trabajar o mayores de 60 años, cuando estos carezcan de renta, pensión o medios de subsistencia, siempre que dicho hijo vele por ellos.
- d) El hermano o hijo de quien haya muerto o adquirido una inhabilidad absoluta y permanente en combate, en actos del servicio o como consecuencia del mismo, durante la prestación del servicio militar obligatorio, a menos que, siendo apto, voluntariamente quiera prestarlo.
- e) Los hijos de oficiales, suboficiales, soldados e infantes de Marina profesionales, agentes, nivel ejecutivo y de la Fuerza Pública que hayan fallecido, o que los organismos y autoridades médico-laborales militar o de policía hayan declarado su invalidez, en combate o en actos del servicio y por causas inherentes al mismo, a menos que, siendo aptos, voluntariamente quieran prestarlo.
- f) Los clérigos y religiosos de acuerdo a los convenios concordatarios vigentes. Asimismo, los similares jerárquicos de otras religiones o iglesias dedicados permanentemente a su culto.
- g) Los casados que hagan vida conyugal.
- h) Quienes acrediten la existencia de unión marital de hecho legalmente declarada;
- i) Las personas en situación de discapacidad física, psíquica, o sensorial permanente;
- j) Los indígenas que acrediten su integridad cultural, social y económica a través de certificación expedida por el Ministerio del Interior.

- k) Los varones colombianos que después de su inscripción hayan dejado de tener el componente de sexo masculino en su registro civil.
- l) Las víctimas del conflicto armado que se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- m) Los ciudadanos incluidos en el programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.
- n) Los ciudadanos objetores de conciencia.
- o) Los ciudadanos desmovilizados, previa acreditación de la Agencia Colombiana para la Reintegración.
- p) El padre de familia”.

La Ley 300 de 1996 por su parte, permitió que la prestación del Sistema Militar Obligatorio (SMO) pudiera extenderse a tareas relacionadas con la Policía de Turismo, prestando así un servicio social y alejándose de actividades propias de la guerra, así:

“(…) El servicio militar obligatorio en la modalidad de Auxiliar de Policía Bachiller, consagrado en el artículo 13 de la Ley 48 de 1993, podrá ser prestado como Auxiliar de Policía de Turismo.

Parágrafo. Los Auxiliares de Policía de Turismo prestarán sus servicios en la respectiva Entidad Territorial donde residan, si en esta hay sitios turísticos, o en caso contrario, en la zona turística más cercana a su residencia”.

### 6.3. Marco jurisprudencial.

Como veíamos antes, existen en Colombia causales de exoneración del SMO que son jurídicamente vinculantes. Una de ellas, es la objeción de conciencia de la cual se ha hablado ampliamente en la jurisprudencia vigente.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-728 de 2009 estableció que los objetores de conciencia deben por lo menos demostrar las manifestaciones externas de sus convicciones y de sus creencias, pero además, deben probar que estas sean profundas, fijas y sinceras. En cuanto al contenido de cada una de ellas expuso:

“5.2.6.3.1 Que sean profundas implica que no son una convicción o una creencia personal superficial, sino que afecta de manera integral su vida y su forma de ser, así como la totalidad de sus decisiones y apreciaciones. Tiene que tratarse de convicciones o creencias que formen parte de su forma de vida y que condicionen su actuar de manera integral.

5.2.6.3.2. Que sean fijas, implica que no son móviles, que no se trata de convicciones o creencias que pueden ser modificadas fácil o rápidamente. Creencias o convicciones que tan solo hace poco tiempo se alega tener.

5.2.6.3.3. Finalmente, que sean sinceras implica que son honestas, que no son falsas, acomodaticias o estratégicas. En tal caso, por

ejemplo, el comportamiento violento de un joven en riñas escolares puede ser una forma legítima de desvirtuar la supuesta sinceridad, si esta realmente no existe”.

De otro lado, la Sentencia T-455 de 2012 habla de deberes constitucionales específicos por parte de las fuerzas militares a la hora de eximir de la prestación del SMO a quienes efectivamente puedan acreditar la objeción de conciencia:

“En ese orden de ideas, se generan dos deberes constitucionales específicos para las autoridades militares. En primer lugar, están llamadas a reconocer y evaluar a la objeción de conciencia como una de las causales jurídicamente vinculantes para la exención del servicio militar obligatorio. Para ello, no podrán en ningún caso invocar la inexistencia de una previsión legal o reglamentaria que así lo establezca, puesto que la objeción de conciencia es un derecho de índole constitucional y, por esa razón, obligatorio para todas las personas y autoridades, en los términos del artículo 4° C.P.

En segundo término, en tanto para el caso las autoridades militares operan en su condición de autoridades administrativas, están obligadas a responder de fondo las solicitudes de exención de la prestación del servicio militar, basadas en el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, según las reglas definidas por el legislador para el derecho de petición y las condiciones constitucionales sobre el contenido y alcance de ese derecho, descritas en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia. Esto quiere decir, entre otros aspectos, (i) que las autoridades militares deben resolver lo pedido en el término máximo de quince días contados a partir de la formulación de la solicitud de exención al servicio militar obligatorio; (ii) que la respuesta debe ser material y de fondo, es decir, debe resolver si es o no procedente la exención al servicio militar obligatorio; (iii) en caso que se niegue la solicitud, debe expresar las razones que fundamentan esa negativa; y (iv) en cuanto se trata de una actuación administrativa, las autoridades militares deben responder la solicitud de exención mediante acto administrativo, el cual debe ser notificado conforme a la ley al interesado, indicándose los recursos que puede interponer respecto de lo decidido. Todo ello conforme lo estipulan los artículos 65 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011”.

## 7. ALCANCE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

### 7.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentados por la Organización de Naciones Unidas, es “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, y dentro de sus metas establecidas está “Reducir



significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo”.

Nunca vamos a lograr reducir la violencia si cada año seguimos capacitando a más jóvenes en el uso de armas y los usamos además como carne de cañón para pelear la guerra. Ir a la confrontación armada debería ser una decisión personal, no una obligación impuesta por el Estado, y eliminar la obligatoriedad del SM es un paso importantísimo en esa dirección, más aún cuando la intensidad del conflicto se ha reducido a niveles históricos gracias al Acuerdo con las Farc y a las conversaciones con el ELN que están en curso. Además, el documento presentado por Naciones Unidas para justificar este ODS afirma que: “La violencia armada y la inseguridad tienen un efecto destructivo en el desarrollo de un país, que afecta al crecimiento económico y que suele provocar agravios persistentes entre las comunidades.

La violencia, en todas sus formas, tiene un efecto generalizado en las sociedades. La violencia afecta a la salud, el desarrollo y el bienestar de los niños, así como a su capacidad para prosperar, y provoca traumas y debilita la inclusión social. Entre más gente capacitada y armada haya, mayores probabilidades de generar violencia habrá.

Pero si bien la aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo aporta al cumplimiento de esta meta planteada por la ONU, también apunta a otras más, como el de poner fin a la pobreza, pues como vimos en la exposición de motivos, el SMO es una barrera que impide la movilidad social, pues ha sido un instrumento de exclusión entre los jóvenes más pobres y los más ricos, toda vez que estos últimos en menos del 1% prestan efectivamente el servicio. Así, la meta 5 de este objetivo se propone “Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales”.

De igual modo, eliminar el SMO va en dirección correcta al ODS número 10, reducir la desigualdad en y entre los países, ya que nunca vamos a cerrar las brechas existentes si no apuntamos a la igualdad de oportunidades y si no disminuimos la desigualdad de resultados. Así por ejemplo algunas de las metas del objetivo 10 son:

**“10.2** De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

**10.3** Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legisla-

ciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Así entonces, aprobar el presente proyecto de Acto Legislativo sería un avance importante a la hora de cumplir con compromiso que adquirieron todos los países, tal y como son los ODS, que de hecho, fueron en primera instancia propuestos por Colombia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

## **7.2 Eliminar el servicio militar obligatorio reduce la tasa de homicidios.**

Según información brindada por el Ministerio de Defensa, 1294 jóvenes murieron prestando el SMO entre 1993 y 2015, mientras que 7552 quedaron con alguna afectación física o mental<sup>3</sup>. Aproximadamente el 90% de quienes prestan el servicio militar, no continúan la carrera militar, lo cual indica que su proyecto de vida no es la vida castrense.

La eliminación del SMO es también un asunto humanitario, pues son muchos los jóvenes que por estar cumpliendo un deber forzoso, han muerto en combates. De igual modo crear el servicio social y ambiental permite que estos jóvenes inviertan tiempo en un servicio que tenga mayor utilidad para los intereses nacionales.

## **7.3 Va en la vía de cubrir la faceta prestacional de los derechos de segunda y tercera generación establecidos en la Constitución Política.**

El presente proyecto no solo busca eliminar el servicio militar obligatorio, si no que pretende cambiarlo por un servicio social o ambiental, lo cual permite que quienes se han declarado objetores de conciencia, puedan brindarle un servicio al Estado en otra área distinta a la militar, más específicamente en asuntos educativos, o de conservación de la naturaleza o de servicios sanitarios. Esto nos permitirá crear conciencia en los jóvenes sobre las realidades del país, pero además les permitirá aportar a la construcción de una mejor sociedad.

Es importante en un país que se piensa en clave de posconflicto, avanzar en frentes que se han dejado históricamente desplazados de la agenda por estar concentrados únicamente en terminar el conflicto armado por la vía militar.

## **8. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El presente proyecto de Acto Legislativo no genera impacto fiscal porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios que comprometan el fisco nacional.

## **9. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

Colombia ha sido un país fuertemente azotado por un conflicto armado de más de 50 años que

<sup>3</sup> Tomado de “La problemática del servicio militar obligatorio en Colombia y el derecho a la objeción de conciencia”, de Nicolás Rodríguez Páez. 2016.

ha dejado innumerables víctimas por parte de distintos actores armados. Esto ha servido como excusa para mantener la obligatoriedad del servicio militar, para jóvenes que tienen un marco de proyección de vida que puede ser incluso contrario a la consecución de la guerra. Esta medida obligatoria es criticada desde distintas disciplinas por su carácter forzoso, toda vez que, promueve la instrucción en el uso de armas a la población más joven de la sociedad y como una forma de disciplinamiento social basado en prácticas violentas.

Si bien algunos sectores sociales han mantenido argumentos respecto a que la prestación del SMO es un deber patriótico enmarcado en la defensa de la soberanía nacional (que fortalece el sentido de pertenencia para con el país), lo cierto es que sin un debido acompañamiento posterior a la prestación del SMO, los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad son altamente propensos a ser reclutados por las bandas delincuenciales urbanas y en general para los grupos armados al margen de la ley. El SMO sirve entonces como “escuela de guerra” para mantener el ciclo vicioso de la violencia que tanto ha golpeado al país.

Es también importante resaltar que el SMO en Colombia ha sido otra forma de profundizar las desigualdades sociales en un país que ya es profundamente inequitativo, y las cifras así lo respaldan, pues del total de jóvenes que prestan el SMO, el 9,5% pertenecen al estrato 0, el 17,58% al 1, el 55,31% al 2, y el 16,84% al 3. Esto quiere decir que en su mayoría, quienes terminan prestando el SMO, hacen parte de las clases medias bajas y bajas del país<sup>4</sup>. Lo anterior, sumado a la injusticia redistributiva -los jóvenes ganan menos de la mitad de un salario mínimo y su ausencia en el hogar puede incluso desbalancear los ingresos de sus familias-, haciendo que se profundice la brecha social y se convierta en un obstáculo para mejorar los índices de movilidad social.

El conflicto armado colombiano ha dejado más de 7 millones de víctimas de desplazamiento forzoso, más de 200 mil muertos, una cifra que ronda los 40 mil secuestrados e innumerables violaciones de derechos humanos más<sup>5</sup>, entre las cuales se encuentra la muerte de jóvenes de 18 años que prestan su servicio militar en acciones violentas, por lo que eliminar el SMO va a evitar muchos de estos hechos.

Como ponente debo resaltar que no se debe olvidar ni mucho menos desconocer este escenario en el cual Colombia se encuentra, es real que el país atraviesa una nueva era gracias al fin del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y a las conversaciones que se están dando con el

Ejército de Liberación Nacional (ELN), lo cual ha reducido la intensidad de la violencia a niveles históricos. Esta coyuntura exige pensar en clave de construcción de paz desde los territorios, y se presenta como una oportunidad única de abordar otros temas de la agenda nacional tradicionalmente olvidada tales como el medio ambiente, asuntos económicos, educativos, entre otros, los cuales han sido condicionados al cumplimiento de metas como la seguridad nacional.

Un país que está empezando a vivir una época de posconflicto debe entender el cambio de prioridades de agenda y en esta medida adaptarse a las nuevas condiciones sociales que afronta el país. Es por eso que, no basta con la ausencia de guerra para cumplir con la construcción de una paz duradera, pues también es importante empezar una era de construcción social que permita avanzar en otros frentes abandonados por cuenta de haber centrado los esfuerzos exclusivamente en el desarrollo del conflicto armado. En esta medida, es importante votar afirmativamente el presente proyecto de Acto Legislativo, toda vez que se busca reducir ese marco de concepción de la violencia como la única forma de mantener la soberanía estatal y la consolidación de un Estado próspero.

Por todo lo expuesto anteriormente, es hora de reformular el SMO en Colombia, pues estamos ante un momento histórico favorable para cambiar de mentalidad. Es hora de ir más allá y ver que las nuevas generaciones de jóvenes que están creciendo en este país no deben ser obligados a prestar el servicio militar obligatorio del que habla el artículo 216 de la Constitución Política, sino que las nuevas generaciones de jóvenes están en una sociedad que dista mucho de la enmarcada en el conflicto armado, y que por eso, es nuestro deber darle la posibilidad de ser una generación empoderada en la transformación social, en el desarrollo sostenible, aportando y conociendo de la conservación del medio ambiente o ayudando a mejorar la calidad de vida de sus compatriotas a través del servicio social.

Finalmente, es importante hacer un ajuste en el texto del articulado relacionado con el concepto de ciudadanía para especificar de manera más clara y efectiva a quienes compete la prestación del SMO y el servicio social y ambiental; así como la importancia de determinar la obligatoriedad de los servicios social y ambiental para que su desarrollo en el posterior proyecto de ley que regule el artículo constitucional tenga un mayor alcance para poder ser desarrollado de manera más clara.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En concordancia con las consideraciones, presentaré una modificación al texto del artículo 1° del proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2018:

<sup>4</sup> “Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia”. Defensoría del Pueblo.

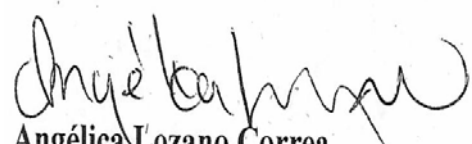
<sup>5</sup> Centro de Memoria Histórica. (2013). Informe Basta Ya.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 216.</b> La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>La ley determinará las condiciones para que la ciudadanía preste el servicio militar de manera voluntaria e implemente el servicio social y ambiental en temas tales como servicios sanitarios, sociales o educativos, conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza; como alternativa para vincular a los jóvenes en el fortalecimiento de su sentido de pertenencia nacional y para que contribuyan en la construcción de sociedad.</p> | <p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 216.</b> La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>La ley determinará las condiciones para que <del>la ciudadanía</del> <b>tanto mujeres como hombres mayores</b> de edad presten el servicio militar de manera voluntaria y se implemente el servicio social y ambiental <b>obligatorio</b> en temas tales como servicios sanitarios, sociales o educativos, conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza; como alternativa para vincular a los jóvenes en el fortalecimiento de su sentido de pertenencia nacional y para que contribuyan en la construcción de sociedad.</p> |
| <p><b>Artículo 2º. Vigencia.</b> Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Artículo 2º. Vigencia.</b> Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate, con modificaciones, al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2018 Senado, *por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones*, en el pliego de modificaciones que se adjunta:

Cordialmente,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

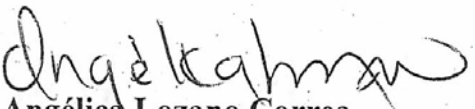
**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

La ley determinará las condiciones para que tanto mujeres como hombres mayores de edad presten el servicio militar de manera voluntaria y se implemente el servicio social y ambiental obligatorio en temas tales como servicios sanitarios, sociales o educativos, conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza; como alternativa para vincular a los jóvenes en el fortalecimiento de su sentido de pertenencia nacional y para que contribuyan en la construcción de sociedad.

**Artículo 2º. Vigencia.** Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

\*\*\*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.*

Bogotá, D.C., septiembre 5 de 2018

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia.*

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 15 de agosto de 2018 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*, de iniciativa de los Congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Ana María Castañeda, Germán Varón Cotrino, Fabián Castillo Suárez, Jaime Rodríguez Contreras, Hernando Padauí, Erwin Arias



Betancur, Julio César Triana, José Daniel López, Aquileo Mediana, David Ernesto Pulido y otras firmas.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso número 601 de 2018 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

El 17 de agosto de 2018 la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado recibió el expediente del Proyecto de Acto legislativo de la referencia. La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-02 del 21 de agosto del 2018, designó como ponente para primer debate al senador Rodrigo Lara Restrepo, lo cual fue comunicado mediante oficio de la misma fecha.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa busca adicionar un numeral al artículo 242 de la Constitución Política en el cual se consagra un término de caducidad para interponer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de fondo o materiales, de dos años a partir de la publicación de la ley; vencidos los cuales únicamente podrán presentarla: (i) un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o, (ii) un grupo significativo de ciudadanos que no sea inferior al 5% del censo electoral de las últimas elecciones nacionales.

Lo anterior con el fin de hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer control legislativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

## III. CONSIDERACIONES

### • JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Colombia ha adoptado la estructura de su ordenamiento jurídico nacional a partir del principio de supremacía constitucional sobre las normas y actos emanados por cualquier órgano de poder, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de la Carta Política. La construcción de dicho esquema tiene por objeto crear una estabilidad jurídica e institucional lo suficientemente robusta para permitir la relación armónica y sistemática de todas las normas bajo el amparo de los postulados de la Constitución.

De esta manera, a través del tiempo fue necesario construir un procedimiento en virtud del cual se protegieran los postulados de la Carta Política frente a potenciales normas que la contradijeran o disputaran su autoridad a fin de que el Estado mantuviera su unidad política en un solo acto.

En ese orden de ideas, en 1910 se promulgó el Acto Legislativo número 03 de 1910, cuyo

artículo 41 confirió a la Corte Suprema de Justicia la facultad de decidir sobre la exequibilidad tanto de actos legislativos objetados por el Gobierno, como de leyes y decretos que fueran demandados por cualquier ciudadano con el fin de hacer prevalecer la primacía constitucional.

Con base en el anterior precedente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró la acción pública de inconstitucionalidad en los artículos 241 y 242 de la nueva Carta, donde otorga a la Corte Constitucional la guarda de la Constitución, la protección de los derechos fundamentales y los mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer un control efectivo sobre las normas expedidas por el legislador.

La Acción Pública de Inconstitucionalidad es, en esencia, la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acudir ante la Corte Constitucional -en ejercicio del control de legalidad de las normas- para que esta coteje la norma presentada a su consideración con los postulados constitucionales, a fin de mantener el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4º de la Carta Fundamental.<sup>1</sup>

El artículo 241 CP confiere las siguientes competencias a la Corte Constitucional, “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos, sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.**
5. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dicta-**

<sup>1</sup> Artículo 4º. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

**dos por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.**

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

(...)” (Negritas fuera del texto).

Posterior a la expedición de la Constitución Política de 1991, se reglamentaron los procedimientos que deben surtir ante la Corte Constitucional en el Decreto número 2067 de 1991, entre los cuales se encuentran los requisitos para la presentación de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, desde la promulgación del Acto Legislativo número 03 de 1910 y la Constitución de 1991, la acción pública ha sido un instrumento valioso para salvaguardar las disposiciones constitucionales. Sin embargo, con el transcurso del tiempo la acción pública se ha desnaturalizado y puesto en riesgo la seguridad jurídica, en parte, por la ausencia de caducidad de la misma y, en algunos casos, convirtiéndose en un instrumento utilizado para lograr conquistas que se perdieron en el marco del debate legislativo.

En otras palabras, se ha empezado a abusar de la acción de inconstitucionalidad extendiendo cada vez más el resorte de sus competencias<sup>2</sup>,

utilizando como vehículo jurídico el argumento de la sustitución de la Constitución<sup>3</sup>. Lo anterior se torna evidente en ciertas sentencias de inexecutable como el de la “*Reforma al equilibrio de poderes*”, en donde la Corte, haciendo uso de criterios hermenéuticos que, como veremos más adelante, superan sus competencias. De esta manera, por ejemplo, eliminó la creación de un Consejo de Gobierno Judicial que sería encargado de velar por los intereses de toda la Rama Judicial.

Lo anterior desquicia el equilibrio de poderes establecido por la Carta Política en razón a que la Corte Constitucional se convierte en el último escenario de deliberación política sobre las normas discutidas en el seno del Congreso de la República, -recinto natural de representación política- y, por tanto, en una apropiación de competencias que debilita la democracia representativa, pues los magistrados de la Corte carecen de legitimidad democrática.

Con lo anterior en mente, la acción pública de inconstitucionalidad debe ser limitada en el tiempo, con el fin de otorgar seguridad jurídica a las leyes expedidas por el Congreso de la República, preservando la institucionalidad jurídica y la representación política como elementos vertebrales de la democracia colombiana.

A continuación, se sustentará la conveniencia y necesidad de dar un término de oportunidad a la acción pública de inconstitucionalidad a partir de una exposición que consta de cuatro partes: en la primera, se presentarán los fundamentos de derecho para proponer esta enmienda constitucional a partir de la figura de la *caducidad* en el sistema jurídico colombiano con base en su definición desde la jurisprudencia y estableciendo cómo esta se hace efectiva en el marco de nuestra propuesta.

En la segunda parte, se expondrá la forma en la que diferentes ordenamientos jurídicos inspirados en el sistema romano-germánico definen y delimitan la acción pública de inconstitucionalidad, con el fin de evidenciar lo atípico de esta figura en

---

Constitucional sobre actos legislativos o reformas constitucionales se ciñe estrictamente, por disposición constitucional, a los vicios de trámite que esta haya podido tener como lo expresa el artículo 241 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Se trata de la famosa teoría de la “sustitución de la Constitución”, en virtud del cual la Corte Constitucional, en el marco de sus competencias, interpreta que el Congreso de la República, a pesar de su soberanía y legitimidad democrática y su función de constituyente derivado, suprime elementos esenciales de la Carta Política y por tanto estaría sustituyendo a la Carta Política. La primera Sentencia que incorporó este argumento de forma directa fue la famosa Sentencia C-588 de 2009, cuyo referente jurisprudencial se remonta a la Sentencia C-551 de 2003. Para mayor información consultar: Fajardo, Luis Andrés y González, Mauricio. *La sustitución de la constitución. Un análisis teórico, jurisprudencial y práctico*. Universidad Sergio Arboleda. 2015. Bogotá.

<sup>2</sup> Recordemos que la competencia de revisión de la Corte



el sistema colombiano dentro de la tradición del derecho a la que pertenece.

En una tercera parte, se hará un diagnóstico sobre la situación actual de la Acción Pública de Inconstitucionalidad tanto en el marco legal, como en la jurisprudencia colombiana, a fin de mostrar su inconveniencia y los peligros que comporta el sistema actualmente en rigor. En la parte final, se sintetiza la propuesta y los argumentos esgrimidos a lo largo del presente escrito.

#### • CONTEXTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La caducidad, como figura en el ordenamiento jurídico, tiene su origen en el derecho procesal donde funge como herramienta para otorgar certeza jurídica frente a acciones que los titulares de determinados derechos pueden impetrar para ser efectivamente reivindicados.

Así pues, la figura de la caducidad ha sido definida por el Consejo de Estado como:

“El señalamiento legal de un término de preclusión, dentro del cual sea posible ejercer oportunamente el derecho de acción, es un valioso instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones, de modo general entre los particulares y de modo específico entre los individuos y el Estado”<sup>4</sup>.

La Corte Constitucional, a su vez, reconociendo la potestad de configuración normativa del Congreso de la República también ha defendido la figura de la caducidad en los siguientes términos:

“el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”<sup>5</sup>. (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la jurisprudencia ha discutido ampliamente sobre la posibilidad de que un término de caducidad vulnere el derecho al acceso a la administración de justicia. Ese debate ha

sido zanjado por cuanto, como indica el mismo Consejo de Estado:

“El derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador, pues la indeterminación y la incertidumbre chocan con los fines del derecho como herramienta para lograr la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos”<sup>6</sup>. (Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, es un contrasentido que exista un derecho de acción eterno, salvo en los casos en que el ordenamiento jurídico lo permita, como sucede por ejemplo con la acción penal en relación con delitos de lesa humanidad<sup>7</sup>.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática, seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.

Lo anterior, se fundamenta en que existe el deber ciudadano de “*participar en la vida política, cívica y comunitaria del país*”<sup>8</sup>, y la consecuente exigencia a la ciudadanía de hacer un control social permanente a sus legisladores. Al mismo tiempo, se le debe garantizar un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y estructurar una argumentación jurídica suficiente, a fin de acceder a la justicia constitucional por vía de la Acción Pública de Inconstitucionalidad<sup>9</sup>, a fin de no hacer nugatorio el derecho a impugnar una ley promulgada por el Congreso de la República, teniendo en cuenta, por supuesto la seguridad jurídica de las mismas que, en últimas, es aquello que da certeza sobre su eficacia plena.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>7</sup> Las excepciones a esta premisa son la propia acción pública de inconstitucionalidad, el control de nulidad constitucional de los actos administrativos y la acción penal en relación a los delitos de lesa humanidad.

<sup>8</sup> Artículo 95 #5 de la Constitución Política.

<sup>9</sup> En la actualidad existen medios idóneos y suficientes para que cualquier ciudadano pueda hacer seguimiento y control de las discusiones en el Congreso de la República, como las distintas aplicaciones digitales y la página web del Congreso que permite seguir paso a paso las deliberaciones, proposiciones y constancias que los legisladores radican en el marco de los debates legislativos.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad C-832 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Finalmente, el presente proyecto de ley no vulnera, bajo ninguna circunstancia, el principio de supremacía constitucional, en razón a que en cualquier caso se podrá tramitar una Acción Pública de Inconstitucionalidad, una vez fenecido el término de caducidad, a través de una legitimación en la causa por activa calificada. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo de ciudadanos significativo -que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción- podrán acudir a la Acción Pública de Inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política. Con la anterior disposición, se salvaguarda lo que la Corte Constitucional ha denominado como “teoría del derecho viviente” en los siguientes términos:

“Esta Corporación ha establecido que, en materia de interpretación de las normas del ordenamiento jurídico colombiano, es necesario atender a la teoría del derecho viviente, la cual comporta un reconocimiento de que el ámbito de aplicación de estas no solo se determina por su tenor literal sino por el uso que de ellas han realizado los operadores jurídicos y el entendimiento que de las mismas tienen la jurisprudencia y la doctrina.

En efecto, esta Corte ha precisado que el juez constitucional, cuando -en sede de tutela o de constitucionalidad- tiene que fijar el alcance de una norma, debe atender a la forma como ha sido aplicada en la realidad, de manera que se tenga en consideración el contexto en que fue creada y aquel en que ha tenido aplicación, existiendo, entonces, una sujeción del juez constitucional a la interpretación dominante que ha sido consolidada por parte de la jurisprudencia y la doctrina autorizada, no obstante lo cual conserva la autonomía de separarse de ella cuando quiera que la encuentre contraria a la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido el papel neurálgico que desempeñan los máximos tribunales de cada jurisdicción en la definición del sentido de una norma jurídica, en atención a que son ellos los que, con autoridad, han interpretado los conceptos técnicos que esta contiene y han desentrañado, para efectos de aplicarla en cada caso que conocen, sus sentidos literal, histórico, natural, sistemático y sociológico. Así, la jurisprudencia que los órganos de cierre de cada jurisdicción profieren, constituye un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas jurídicas”.<sup>10</sup>

Ahora bien, de convertirse en Acto Legislativo, y en un eventual estudio posterior de esta norma, no se debería argumentar que se estaría “sustituyendo a la Constitución Política”, puesto que, como lo indica la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Una cosa es que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado -lo cual está autorizado puesto que en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana- y otra cosa es que so pretexto de reformar la Constitución en efecto esta sea sustituida por otra Constitución totalmente diferente, lo cual desnaturaliza el poder de reformar una Constitución y excedería la competencia del titular de ese poder (...).

**La tesis de que el titular del poder de reforma puede sustituir la Constitución enfrenta dificultades insuperables y por ello es insostenible en nuestro ordenamiento constitucional la caducidad a la acción pública de inconstitucionalidad no alcanza a tocar la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico**”.<sup>11</sup>(Negrilla fuera del texto original).

De esta manera, si aceptamos la argumentación de la Corte, anteriormente citada, no sería posible sustitución alguna de la Constitución con la presente reforma. Lo anterior, no solamente amparados en los argumentos que la propia Corte esgrimió al respecto, sino también por la razón de que esta teoría, en últimas, solo podría impetrarse si la reforma constitucional suprimiese o modificase la denominada “fórmula política” de la Constitución, de forma coherente con la propia jurisprudencia constitucional:

“Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno”.<sup>12</sup>

En ese orden de ideas, resultaría cuando menos problemático esgrimir el argumento de que el presente proyecto de acto legislativo sustituye a la Constitución Política.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática y de seguridad jurídica. Lo anterior, como ejercicio necesario respecto a las normas con estructura de principio que se establecen en el ordenamiento jurídico colombiano, a fin de evitar la anulación de uno sobre el otro.

En ese sentido, se encuentra, por un lado el numeral quinto del artículo 95 de la Constitución Política, en el cual se indica que todos los ciudadanos deben “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”, y el principio de la seguridad jurídica como norte de un ordenamiento sistemático y eficaz. Para evitar la anulación de

<sup>10</sup> Sentencia T-248/08. Para mayores referencias, consultar: Sentencia C-875 de 2003, C-557 de 2001 y C-955 de 2001.

<sup>11</sup> Ver, Sentencia C-551 de 2003.

<sup>12</sup> Ver, Sentencia C-153 de 2007.

aquellos principios en el choque natural que implica una acción pública de inconstitucionalidad eterna, es necesario que la ciudadanía siga ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo de participación política y de control social y político al Congreso, no sin dejarle de exigir, que lo haga en un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y formular la argumentación jurídica necesaria para presentar la demanda por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

De esta suerte, aquellas leyes que no hayan sido sometidas a ese control, gozarán de estabilidad jurídica redundando en una mayor eficacia de las mismas por su vocación de permanencia en el ordenamiento.

Finalmente, no existe una vulneración del principio de supremacía constitucional, en la medida en que no se está eliminando la posibilidad de tramitar una acción pública de inconstitucionalidad una vez fenecido el término de caducidad. Una vez fenecido ese tiempo, se podrá demandar esa misma norma, pero a través de una legitimación en la causa por activa calificada. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo ciudadano significativo -que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción- podrán acudir a la acción pública de inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política, según la teoría del derecho viviente.

Con lo anterior en mente, lo propuesto por este proyecto de Acto Legislativo no vulnera, bajo ninguna perspectiva, la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el artículo 1° constitucional en virtud del cual “Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho” y por consiguiente, no tiene la vocación de prosperar la tesis de la “sustitución de la Constitución” en los propios términos de la jurisprudencia constitucional.

El marco jurídico de la acción pública de inconstitucionalidad está dividido entre un marco constitucional y un marco jurídico. La representación de lo anterior se expone en el siguiente cuadro.

| MARCO CONSTITUCIONAL                                                                                                                                                                     | MARCO LEGAL - Decreto 2067 de 1991                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 4°. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. | Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:<br>1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas. |
| Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| MARCO CONSTITUCIONAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | MARCO LEGAL - Decreto 2067 de 1991                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>sos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <p>1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.</p> <p>7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. (...)</p> <p>Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor</p> | <p>2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.</p> <p>3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.</p> <p>4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.</p> <p>5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. (...)</p> |



| MARCO<br>CONSTITUCIONAL                                                                                                                                                                                                                                                   | MARCO LEGAL -<br>Decreto 2067 de 1991 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.<br>(...)<br>3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. |                                       |

Así pues, es necesario tramitar un proyecto de reforma constitucional para incluir un término de caducidad de dos años a la acción pública de inconstitucionalidad, pues será útil con el fin de lograr una ponderación constitucional efectiva que finalice la tensión que en la actualidad existe entre el principio de participación ciudadana y el de seguridad jurídica de las leyes, explicada principalmente por la atemporalidad de la acción pública de constitucionalidad.

En este orden de ideas, la propia Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre la acción pública de inconstitucionalidad, dándole una definición y un alcance. De suerte que, la presentación del siguiente cuadro, se enmarca dentro de las sentencias de constitucionalidad que en un período de 20 años han delimitado la acción de inconstitucionalidad; su definición y, finalmente la naturaleza de la caducidad de la acción por vicios de forma.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia C-003 de 1993<sup>13</sup></b><br>Ejercer la Acción Pública de Inconstitucionalidad es un Derecho Político que materializa el ejercicio del Control Político. La titularidad de la acción recae en las Personas Naturales que sean ciudadanos.<br>Las normas materialmente no pueden contradecir los postulados constitucionales porque su ubicación es el desarrollo del contenido de la Constitución Nacional.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Sentencia C - 1052 de 2001<sup>14</sup></b><br>Se le impone a los ciudadanos unos requisitos y presupuestos más rigurosos para ejercer la acción de inconstitucionalidad so pena de ineptitud de la demanda y por tanto, la expedición de un fallo inhibitorio.<br>- Se exige una carga de argumentación y comunicación que ilustre a la Corte sobre la norma que se demanda; reseñar los preceptos constitucionales que se encuentran vulnerados; el concepto de la violación y la razón de la competencia de la Corte.<br>También señala que la acción es una herramienta muy preciada de participación democrática por cuanto es un ejercicio de derechos políticos. |
| <b>Sentencia C-501 de 2001<sup>15</sup></b><br>Se establecen los criterios jurisprudenciales a través de los cuales se diferencian los vicios formales y los vicios materiales de una norma a la hora de su examen de exequibilidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| Vicios de Forma                                                                                                                                      | Vicios Materiales                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Cuestiones rituales que se contraponen al fondo. | El contenido de la ley y las disposiciones de la Carta incurren en una contradicción: Cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulnera la materialidad del texto. Desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por el derecho Positivo constituido por el Parlamento. |
| Estudiar si se cumple con todas las etapas del procedimiento legislativo según la Ley 5ª.                                                            | Ejemplos que se constituyen como vicios materiales a pesar de tener visos de ser formales:<br><br>- Violación de la Unidad de Materia.<br><br>- Reserva de ley estatutaria u orgánica.                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia C-1177 de 2004<sup>16</sup></b><br>La caducidad de un (1) año para poder establecer una demanda de constitucionalidad a una ley por vicios de forma, deben afectar la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada.<br>A los vicios materiales no les resulta aplicable el término de caducidad de la acción.                                                                                                                |
| <b>Sentencia C-400 de 2011<sup>17</sup></b><br>La caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad permite la realización del principio de seguridad jurídica.<br>- Los vicios formales están llamados a sanearse con el tiempo.<br>- Los vicios materiales no están llamados a sanearse con el tiempo por cuanto es deber de la Corte hacer consonante al ordenamiento jurídico con los postulados de la Carta Superior.                                 |
| <b>Sentencia C-262 de 2011<sup>18</sup></b><br>La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana. Combina el ejercicio de los derechos políticos con prerrogativas encargadas al ciudadano para controlar el poder del legislador.<br>La ley puede delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos. |

De lo anterior, resulta muy importante resaltar que la propia Corte Constitucional reconoce la posibilidad de delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que “*se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos a ser protegidos*”.

En ese orden de ideas, el Congreso de la República tiene la facultad y la oportunidad en su calidad de constituyente derivado de construir una ponderación sólida entre la participación ciudadana y dos de los bienes jurídicos supremos a ser protegidos: la seguridad jurídica en conjunto con el principio de representatividad democrática parlamentaria con el de participación política y acceso a la justicia.

LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

En el derecho comparado es posible encontrar distintas metodologías, procedimientos y naturalezas respecto de las diversas acciones

13

Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

14

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

15

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

16

Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

17

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

18

Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao.

de inconstitucionalidad. La Acción Pública de Inconstitucionalidad colombiana, a diferencia de mecanismos semejantes en otras legislaciones es exótica, en la medida en que nuestra acción otorga una legitimación en la causa por activa a todos los ciudadanos, mientras la gran mayoría de constituciones que contemplan figuras similares, tienen una legitimación calificada. Así pues, la doctrina ha clasificado a la Acción Pública de Inconstitucionalidad en dos categorías:

- a) **Restringida:** Cuando solo determinadas autoridades pueden acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad.
- b) **Popular:** Cuando cualquier persona puede acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad.<sup>19</sup>

A continuación se presentará la consagración de la acción de inconstitucionalidad en diferentes Constituciones herederas de la tradición romano-germánica del derecho a la que pertenece nuestra Carta Política, con el fin de analizarlas y contrastarlas a partir del prisma del derecho comparado.

#### - Italia

Según su ordenamiento constitucional, el Gobierno central puede impugnar una ley regional por considerar que extralimitó sus competencias. La misma competencia tienen los gobiernos territoriales.

Allí, se cuenta con un término perentorio de sesenta (60) días para ejercer la acción de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 127 de la Constitución italiana.

#### - Alemania

En Alemania todas las normas son susceptibles de control de constitucionalidad. Si es una norma federal, la referencia será la Constitución Alemana, si es una norma es de alguno de los *Länder*, el parámetro de contraste será tanto la Constitución como las leyes federales.

La legitimación en la causa obedece a criterios territoriales: (i) puede hacer uso de la misma tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de cada *Länder*. De igual manera, (ii) pueden ejercerla un tercio de los parlamentarios de la Cámara baja, mas no de la Cámara alta.

No existe término perentorio de inicio de la acción.

Sin embargo, en el *Land* de Baviera, la acción de constitucionalidad podrá ser impetrada por cualquier ciudadano que se sienta vulnerado en sus derechos constitucionales por una norma.

#### - España

El denominado recurso de inconstitucionalidad podrá ser ejercido por:

(i) El Presidente del Gobierno y (ii) los órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, (iii) las minorías parlamentarias y (iv) el defensor del pueblo.

La legitimación por activa del defensor del pueblo, podría interpretarse como un acercamiento de esta figura a una acción de carácter popular por la afinidad teórica y competencial de este funcionario con el pueblo.

#### - Portugal

El artículo 281.2 se refiere a la legitimación para accionar, así:

Podrán recurrir al Tribunal Constitucional para que dicte declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad, con fuerza general de obligar:

- a) El Presidente de la República.
- b) El Presidente de la Asamblea de la República.
- c) El Primer Ministro.
- d) El Defensor del Pueblo.
- e) El Fiscal General de la República.
- f) Una décima parte de los Diputados a la Asamblea de la República.
- g) Los Ministros de la República, las asambleas legislativas regionales, los presidentes de las asambleas legislativas regionales, los presidentes de los gobiernos regionales o un décimo de los diputados a la respectiva asamblea regional, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se base en una violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se funde en una violación del Estatuto de la respectiva región o de una ley general de la República.

#### En Latinoamérica

En Honduras, Paraguay y Uruguay se necesita demostrar un interés legítimo y directo frente a una situación concreta para que cualquier persona pueda impugnar una norma.

#### - Chile

Para poder demandar una norma como inconstitucional, hay un prerequisite en virtud del cual debe existir una apreciación en sede judicial una decisión de inaplicabilidad de la misma a un caso particular, lo que en Colombia se denomina excepción de inconstitucionalidad.

#### - Perú

Solo están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. El Fiscal de la Nación
3. El Defensor del Pueblo;
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.
6. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ám-

<sup>19</sup> Mendieta, David. *LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: A PROPÓSITO DE LOS 100 AÑOS DE SU VIGENCIA EN COLOMBIA*. Bogotá, D.C. Junio de 2010. Revista Universitas no. 120. ISSN 0041-9060. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602010000100003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602010000100003)

bito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

7. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provisionales con acuerdo de su Consejo, en materias de su competencia.
8. Los colegios profesionales en materias de su especialidad.

- **Bolivia**

Los facultados para interponer dicha acción cambian en relación con la clase de demanda:

Si la acción es de carácter abstracto o remedial, solo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

- **Ecuador**

Las demandas de inconstitucionalidad solo podrán ser presentadas por:

1. El Presidente de la República, en los casos previstos en el número 1 del artículo 276.
2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los números 1 y 2 del mismo artículo.
3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los números 1 y 2 del mismo artículo.
4. Los consejos provinciales o los concejos municipales, en los casos señalados en el número 2 del mismo artículo.
5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los números 1 y 2 del mismo artículo.

Así pues, es posible apreciar cómo las constituciones de distintos Estados, cuyos ordenamientos se inspiran en la tradición romano-germánica, permiten la acción de inconstitucionalidad pero la limitan, bien sea mediante la legitimación en la causa por activa (donde solo determinadas autoridades o sujetos con características particulares tienen el derecho a impugnar una norma como inconstitucional) o, como en el caso italiano, con una limitación temporal una vez promulgada la ley.

En ese orden de ideas, como se indicó debidamente, la consagración de la Acción Pública de Inconstitucionalidad en Colombia es un exotismo a nivel de ordenamiento constitucional comparado, al tener una legitimidad popular absoluta a la vez que un derecho de acción eterno, solamente basado en la melancolía histórica de haber sido los primeros en haber establecido una acción de esta naturaleza a nivel mundial diez años antes de crearse el Tribunal Constitucional Austriaco y casi veinte años antes de la exposición de la teoría del legislador negativo del doctrinante Hans Kelsen, en el Acto Legislativo número 01 de 1910.

## CONCLUSIÓN

Nuestra propuesta de reforma constitucional busca establecer un término de dos años para la Acción Pública de Inconstitucionalidad, mediante el cual procuramos hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer el control normativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

La presente propuesta no recorta en lo sustantivo el derecho de las personas de acceder al sistema judicial para velar por el control de constitucionalidad de las normas, pero sí establece un término de oportunidad para ejercerlo respecto a los vicios materiales de las normas. De cualquier forma, entendemos que para dar sistematicidad y coherencia a un ordenamiento jurídico, es menester que se limite en el tiempo a la Acción Pública de Inconstitucionalidad a través de la figura de la caducidad -ya existente para el control constitucional por vicios de forma- para someter al conocimiento de la Corte Constitucional las razones por las cuales ciertas normas deben ser excluidas del ordenamiento colombiano.

De cualquier manera, no se cierra la posibilidad de estudiar la constitucionalidad de una norma en un eventual cambio de los valores sociales y constitucionales en caso de haberse expirado el término de caducidad previsto en el presente proyecto. La legitimación en la causa por activa se vuelve más estricta una vez cumplido el término de caducidad, justamente con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las normas expedidas por el Congreso. Por tanto, la revisión de una norma podrá realizarse en la medida en que exista un importante consenso que será garantizado por el número de congresistas o ciudadanos que promoverán la acción. Así pues, no existe un menoscabo del principio de supremacía constitucional.

Es importante recordar que las constituciones deben tener por objetivo la libertad política como máximo imperativo. En ese orden de ideas, libertad política -como nos enseñaba Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*- parte de las leyes y, al mismo tiempo, de la separación del poder público. Es decir, la libertad política se basa en que ninguna rama del poder se extralimite en sus funciones o cuente con potenciales competencias capaces de desquiciar el equilibrio que debe mantenerse entre ellas.

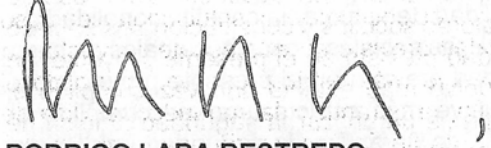
De ese modo, es indispensable que exista una garantía de predictibilidad a la ciudadanía frente a las leyes que expide el Congreso de la República en ejercicio de su función representativa de los intereses políticos de la ciudadanía, al tiempo en que esa misma ciudadanía pueda ejercer su derecho a garantizar la supremacía de la Constitución a través de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.



**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2018 Senado “*por medio del cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”, con el articulado que se propone a continuación.

De los honorables senadores,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se modifica el artículo 242 de la  
Constitución Política de Colombia*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese el numeral 6 al artículo 242 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.
2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.
3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.
4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.
5. En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.
6. La acción a la que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo precedente caducará en un término de dos (2) años, contados desde la publicación de la respectiva ley. Una vez cumplido el término de caducidad, única-

*mente podrán ejercer dicha acción un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o un grupo significativo de ciudadanos, no inferior al 5% del Censo Electoral de las últimas elecciones nacionales.*

**Artículo 2º.** Vigencia. Este Acto Legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador de la República  
\* \* \*

**PONENCIA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018  
SENADO, 040 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”.*

Bogotá, D.C. 4 de septiembre de 2018

Doctor

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Ponencia primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

Estimado Senador Durán:

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para*

*la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

## I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley del asunto ha sido presentado por el Gobierno nacional anterior, a través de la Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, para trámite legislativo.

El articulado presentado es el siguiente:

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

**Artículo 2º.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Este proyecto de ley se encuentra fundamentado por su autor en varias razones que se exponen a continuación:

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los autores del proyecto señalan como justificación del mismo los siguientes argumentos:

### a) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante “OCDE”), es una organización intergubernamental, creada mediante la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”,

adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Esta Organización tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a:

1. Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera.
2. Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico, y
3. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 36 Estados son miembros de esta Organización, los cuales forman una comunidad de naciones, entre las cuales se encuentran, Australia, Austria, Bélgica, Canadá. Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal. Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Es una Organización que trabaja con los Estados para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias y establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Por más de 50 años la OCDE ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como: la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros.

Para cumplir con sus objetivos, actualmente esta Organización está enfocada en ayudar a los gobiernos de los Estados Miembros y demás, en cuatro áreas<sup>1</sup>:

1. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un Gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, en <http://www.oecd.org/about>

2. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.
3. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.
4. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

En resumen, la OCDE es una organización determinada a continuar ayudando a los países en desarrollo a establecer políticas públicas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados.

**b) Beneficios de la adhesión de la República de Colombia a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.**

Con miras a fortalecer su compromiso con economías emergentes, cuyo peso internacional continúa en constante crecimiento y desarrollar nuevas formas de asociación y colaboración para impulsar el bienestar de todos los ciudadanos, el 29 de mayo de 2013 el Consejo de la OCDE adoptó la decisión de iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la Organización.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el ingreso a esta Organización como una estrategia fundamental para el posicionamiento de Colombia a nivel mundial, por medio de la cual se le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

Señalan los autores que ser miembro de la OCDE significa para Colombia.

- *Tener un sello de garantía, pues los países que hacen parte de la OCDE son reconocidos por tener políticas serias, responsables, transparentes y justas. En este sentido, pertenecer a la OCDE es indicativo de un país que tiene serias intenciones de hacer las cosas bien, de mejorar continuamente sus instituciones, de invertir bien sus recursos y de cumplir estándares exigentes. Este sello de garantía es muy valioso para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.*
- *Imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros. La presencia de estándares comunes también busca facilitar los flujos de comercio e inversión.*
- *Evaluar continuamente y compararse con los mejores.*

- *Compartir nuestras experiencias exitosas en los diferentes foros de la Organización. Con esto se logra que Colombia sea reconocida internacionalmente por temas en los cuales se ha destacado y ha superado retos importantes. Por ejemplo, la política fiscal, el manejo de los ingresos de recursos naturales, la lucha contra la pobreza, las políticas de penetración de las tecnologías de información y comunicaciones, el sistema de compras públicas, entre otros.*
- *Incidir en la agenda global y en las decisiones que se tomen en todos aquellos espacios en los que se exige una respuesta cooperativa y coordinada por parte de un número plural de países (por ejemplo, la OCDE es muy activa en la lucha contra los paraísos fiscales, en la coordinación de políticas comerciales y financieras, o en la coordinación de políticas ambientales).*
- *Tener acceso a una valiosa fuente de datos estadísticos, económicos y sociales comparables a nivel internacional, permitiendo un mejor análisis para el diseño y evaluación de nuestras políticas públicas. Esto obliga al Estado a mejorar la calidad y transparencia de sus estadísticas, lo cual es central para la evaluación de las políticas y la presentación de los resultados.*
- *Acceder a un centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel, disponibles para discutir y revisar temas de política pública, y con quienes se puede contratar, si es necesario, una asesoría especializada, que parte de un conocimiento amplio sobre el país y de una amplia gama de experiencias internacionales. Esta asesoría, por lo demás, tiene la ventaja de no estar atada a ninguna operación de crédito o de comercio.*
- *Participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités, lo que ofrece la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países, conectarse con sus pares, al tiempo que los obliga a una autoevaluación permanente de sus instituciones y sus políticas. En este orden de ideas, el acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso del país de convertirse en un país responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano.*

**c) Pasos efectuados para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE**

En enero de 2011 el Gobierno de Colombia asistió a las instalaciones de este organismo internacional en París y manifestó su interés de ser parte de este centro de pensamiento de políticas públicas.

Durante el período comprendido entre 2011 y 2013 el Gobierno de Colombia inició trabajos informales



con 10 comités. Estas labores comprenden estudios específicos en áreas de política pública y una primera fuente de recomendaciones. Basado en el trabajo entre pares, el Gobierno de Colombia recibió misiones en las que los expertos del Secretario de la OCDE, en compañía de funcionarios de países miembros de la OCDE, efectuaron evaluaciones preliminares de las políticas públicas colombianas y se definió una hoja de ruta a seguir.

La experiencia preliminar positiva durante estos dos años y la buena voluntad mostrada por parte de las distintas instituciones colombianas, permitió que el Consejo de la OCDE en pleno, conformado por todos los países miembros, decidiera invitar a Colombia a iniciar el proceso formal de acceso en mayo de 2013.

En septiembre de 2013, el Secretariado de la OCDE hizo entrega formal de lo que se conoce como la Hoja de Ruta. En este documento, se le da a conocer al Gobierno colombiano que, para lograr la invitación del Consejo de la OCDE a ser miembro de la organización, sería necesaria una evaluación de las políticas públicas colombianas en 23 comités, a saber:

1. Gobernanza Pública.
2. Política Regulatoria.
3. Desarrollo Regional.
4. Empleo y Asuntos Laborales.
5. Comercio.
6. Agricultura.
7. Pesca
8. Política Educativa.
9. Salud.
10. Medio Ambiente.
11. Químicos.
12. Estadística y Política Estadística.
13. Política Científica y Tecnológica.
14. Economía Digital.
15. Economía y Desarrollo.
16. Asuntos Fiscales.
17. Inversión.
18. Gobernanza Corporativa.
19. Mercados Financieros.
20. Seguros y Pensiones Privadas.
21. Competencia.
22. Consumidor y
23. El Grupo de Trabajo Anti soborno en Transacciones Internacionales.

En la hoja de ruta se estableció que Colombia debía tomar posición frente a las recomendaciones del Consejo y de los instrumentos legales de los distintos comités y grupos de trabajo. En un documento que se conoce como el Memorando Inicial, el Gobierno de Colombia expresó si aceptaba, no aceptaba, aceptaba con reserva o aceptaba solicitando un término para la implementación del respectivo instrumento o recomendación. La posición estaba soportada con las razones y las acciones de política pública que se han efectuado

o que se efectuarían para dar cumplimiento a los instrumentos.

El mencionado documento fue entregado por el Gobierno de Colombia en marzo de 2014 y fue construido por cada una de las entidades líderes de política. Después de la entrega de ese documento al Secretariado de la OCDE, inició formalmente la evaluación de cada uno de los comités.

Dicha evaluación comprendió visitas de expertos del Secretariado y de funcionarios de países miembros de la OCDE a Colombia, en donde efectuaban recomendaciones concretas de política pública no vinculantes. De igual forma, funcionarios del más alto nivel del Gobierno de Colombia asistieron a las reuniones de los distintos comités y grupos de trabajo. Lo que se evaluó en cada comité es la voluntad y la capacidad de las entidades del Gobierno colombiano de cumplir con las recomendaciones y los instrumentos legales contenidos en el Memorando Inicial.

Desde abril de 2014 y hasta mayo de 2018, el Gobierno de Colombia fue obteniendo el visto bueno en los 23 comités de forma progresiva. En mayo, una vez se obtuvo la opinión formal en el último Comité de Desarrollo Económico, el Consejo de la OCDE se reunió en pleno para estudiar la situación de Colombia y decidió invitar a Colombia a hacer parte de este organismo multilateral.

Representantes del Gobierno de Colombia viajaron a París y el 30 de mayo de 2018, se firmó el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Este proyecto de ley busca que el Congreso de la República apruebe dicho acuerdo firmado por los representantes del Gobierno de Colombia, así como la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia (en adelante la Convención). Una vez los mismos sean ley de la República y surtan control automático ante la Corte Constitucional, deberán ser depositados ante el Gobierno de Francia, y solo en ese momento Colombia será formalmente miembro pleno de la OCDE<sup>2</sup>.

**d) Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la OCDE.**

El Presidente Juan Manuel Santos, en representación del Estado y del Gobierno de Colombia, firmó el 30 de mayo de 2018, el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. La firma de este Acuerdo es el primer paso para formalizar el ingreso de Colombia como miembro permanente de la OCDE.

<sup>2</sup> Textos anteriores todos de la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno Nacional.

El Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia a la OCDE está dividido en 6 declaraciones que efectuó la República de Colombia, a saber:

1. Declaración General de Aceptación.
2. Declaración relacionada con el régimen de patentes (Anexo 6) en la que la República de Colombia ratifica que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes.
3. Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización que fue firmado por Colombia el 20 de junio de 2014 y actualmente se encuentra en trámite de ratificación en el Congreso (PL 126 de 2017).
4. Participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo.
5. El anexo 7 del acuerdo contiene 4 actividades y entidades opcionales en las que Colombia ha venido participando desde antes de iniciar el proceso de acceso de Colombia a la OCDE, a saber: i) Centro de Desarrollo, ii) Programa para Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), iii) Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y iv) Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).
6. Terminación de Acuerdos anteriores con la Organización.
7. Entrega de informes a los Comités OCDE tras la adhesión.

La ratificación del “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, constituye un requisito para la formalización del ingreso de Colombia a este centro de pensamiento de políticas públicas.

e) Convención de la OCDE

Otro paso requerido para el proceso de adhesión a la Organización, comprende la ratificación de la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y es uno de los compromisos asumidos también con la firma del “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”.

La Convención consta de un preámbulo y un total de 21 artículos. Los artículos 1° al 16 constan de objetivos, compromisos y articulación institucional. El artículo 17 establece el mecanismo de denuncia, el 18 define la sede de la Organización, el artículo 19 reconoce la capacidad jurídica de la Organización y privilegios e inmunidades. Y los artículos 20 y 21 disponen de obligaciones del Secretario General y del depositario.

### III. MARCO NORMATIVO

El numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política, señala que es función del Congreso de la República “16. *Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*”.

De acuerdo a la división de funciones y las áreas temáticas de las comisiones permanentes del Senado y Cámara, corresponde a la Comisión Segunda constitucional, tanto de Senado como de Cámara, estudiar en primer debate el presente Proyecto que busca ratificar un convenio o tratado internacional.

Por otro lado, la Convención sobre el derecho de los tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, señala que un “tratado” es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados o entre éstos y organizaciones internacionales<sup>3</sup>, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Conforme al mismo instrumento se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Ahora bien, la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960, en su artículo XVI señala que: “El Consejo podrá decidir invitar a cualquier Gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la presente Convención. Esta decisión debe ser tomada por unanimidad. No obstante, el Consejo puede admitir por unanimidad en un caso particular, la posibilidad de abstención, bien entendido que a pesar de las disposiciones del artículo VI, la decisión se aplica entonces a todos los miembros. La adhesión tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación cerca del Gobierno depositario”.

Por lo anterior, nos encontramos ante la adhesión o aprobación de dos instrumentos internacionales de una organización intergubernamental, conformada por gobiernos nacionales, valga

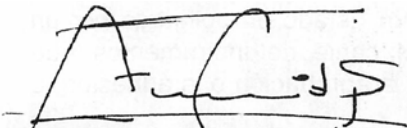
<sup>3</sup> Se entiende por “organización internacional” una organización intergubernamental. Convención de Viena.

la redundancia, lo cual es competencia de este Congreso y de esta Comisión.

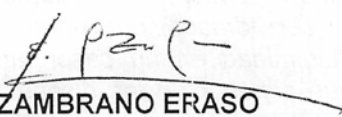
#### IV. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las razones anteriores, por considerarlo pertinente y de sumo interés para el pueblo colombiano, solicitamos muy respetuosamente a nuestros colegas de la Plenaria dar primer debate favorable al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960, con base en el texto propuesto por el Gobierno nacional.

Cordialmente,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador  
Partido Alianza Verde



**BERNER ZAMBRANO ERASO**  
Senador  
Partido de la U

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2017 DE CÁMARA, 223 DE 2018 SENADO

*por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país*

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2018.

Honorable Senador

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente de la Comisión Sexta

Senado de la República

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 095 de 2017 de Cámara, 223 de 2018 Senado, *por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país.*

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución

Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley 095 de 2017 de Cámara, 223 de 2018 Senado**, *por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país*, de acuerdo con los siguientes criterios y de conformidad a lo aprobado en la Sesión Plenaria del día 11 de abril de 2018 de la honorable Cámara de Representantes según consta en las actas de Sesión Plenaria número 280 de abril 11 de 2018.

#### I. OBJETO

Adicionar un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, con el fin de garantizar la continuidad de las becas y créditos a programas no acreditados o de instituciones de educación superior no acreditadas.

#### II. CONTENIDO

La iniciativa legislativa consta de dos artículos, los cuales desarrollan el objeto de la propuesta, así:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio. Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente. Siempre y cuando los resultados de las pruebas saber PRO de los estudiantes de dicho programa y/o institución sea superior a la media nacional. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8º del presente artículo”.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### III. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 095 de 2017 de Cámara, llega a primer debate en Senado tras hacer curso por la Cámara de Representantes con la ponencia en primer debate de la honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, quien rindió informe de ponencia para el primer debate el 12 de septiembre de 2017, según reporta la **Gaceta del Congreso** número 786 de 2017 y aprobado en primer debate de Cámara el 27 de septiembre de 2017; posteriormente, el 10 de octubre de 2017 se rindió informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 095 de 2017 de Cámara, por parte de los honorables Representantes Martha Patricia Villalba Hodwalker e Iván Darío Agudelo Zapata, como consta en la **Gaceta del Congreso** número 913 de 2017.



El Proyecto de ley número 095 cumplió su trámite en segundo debate de la Cámara de Representantes en la Sesión Plenaria del día 11 de abril de 2018, en la que se aprobó el texto definitivo con modificaciones según consta en la **Gaceta del Congreso** número 267 de 2018 correspondiente al Acta número 279.

A continuación se presentan los cambios entre los textos propuestos y los textos aprobados en primero y segundo debate.

| Texto propuesto vs Texto aprobado<br>Comisión Sexta de Cámara de Representantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:<br><b>Parágrafo transitorio.</b> Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo. | <b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:<br><b>Parágrafo transitorio.</b> Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente siempre y cuando los resultados de ECAES de los estudiantes de dicho programa e institución sean superiores a la media nacional. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo. |
| <b>Artículo 3º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Artículo 2º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| Texto propuesto vs Texto aprobado<br>Plenaria Cámara de Representantes                                                                                                                |                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informe de ponencia para segundo debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker y Darío Agudelo Zapata        | Texto definitivo aprobado en Plenaria por la Cámara de Representantes                                                                                                                 |
| <b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:<br><b>Parágrafo transitorio.</b> Con el fin de garantizar el acceso | <b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:<br><b>Parágrafo transitorio.</b> Con el fin de garantizar el acceso |

| Texto propuesto vs Texto aprobado<br>Plenaria Cámara de Representantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo. | y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente, siempre y cuando los resultados de las pruebas Saber PRO de los estudiantes de dicho programa y/o institución sea superior a la media nacional. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo. |
| <b>Artículo 2º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Artículo 2º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Finalmente, el 19 de abril fue remitido al Presidente del Senado el expediente legislativo del Proyecto de ley número 095 de 2017 Cámara.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La protección del derecho a la educación superior en Colombia está reforzada por instrumentos del *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, integrados al derecho interno a través del bloque de constitucionalidad y desarrollados en la legislación colombiana.

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, DUDH, de 1948, artículo 26.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC de 1966, artículo 13.
3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo 12.
4. Convención Americana Sobre Derechos Humanos CASDH de 1969, artículo 26.
5. Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador de 1988, en sus artículos 13 y 16.
6. La Observación General número 13 del comité de DESC que determina el contenido material del derecho a la educación.
7. Constitución Política de 1991 en su artículo 67.
8. Ley 30 de 1992.

ANALISIS DE CONVENIENCIA

1. Las becas y créditos constituyen un mecanismo adicional al financiamiento a la oferta

educativa pública para garantizar el acceso y permanencia, sin embargo no pueden constituir un mecanismo de financiación sustitutivo de la financiación a la oferta.

2. La naturaleza original del Icetex, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, se pensó como una entidad que garantizara a los estudiantes colombianos la posibilidad de continuar sus estudios en el exterior por vía de créditos y becas, bajo el entendido de que la obligación del Estado colombiano a nivel interno es garantizar el derecho a la educación superior de manera progresiva a través del financiamiento a las Universidades Públicas.
3. En los últimos años el país ha sido testigo de cómo los recursos públicos, antes destinados a la financiación de las universidades públicas, han terminado en universidades privadas a través de programas de créditos como Ser Pilo Paga.
4. El fortalecimiento de la Universidad Pública permite el crecimiento de la matrícula universitaria y la calidad, y al mismo tiempo un deber ineludible por parte del Estado.

#### CONSIDERACIONES GENERALES

- El derecho a la educación superior es un derecho de garantía progresiva cuya garantía no se agota en el acceso. De acuerdo al esquema de las cuatro “A”, propuesto por la ex relatora del derecho a la educación de Naciones Unidas, Katarina Tomasevski y expresado en la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, la garantía efectiva del derecho a la educación supone cuatro elementos:
  - a) Asequibilidad: se refiere a la disponibilidad de instituciones de educación superior.
  - b) Accesibilidad: se refiere a la posibilidad real de que las personas accedan a dichas instituciones.
  - c) Aceptabilidad: se refiere a la calidad del proceso educativo y de las garantías materiales que lo posibilitan.
  - d) Adaptabilidad: se refiere a la adaptación de los procesos y contenidos de la educación a los contextos propios de las comunidades.
- La política pública en materia de financiación de la educación superior, particularmente en los últimos cuatro periodos presidenciales, se ha concentrado en generar incentivos a la demanda como mecanismo privilegiado de acceso a la educación por parte de los jóvenes. Este enfoque de financiación de la educación superior ha conllevado al desfinanciamiento progresivo de las Instituciones de Educación Superior Públicas, las cuales padecen un déficit estructural que según el Sistema Universitario Estatal asciende a 16 billones de pesos.

- En la reforma tributaria pasada, el gobierno se comprometió a destinar un punto del IVA para el financiamiento de la educación, por este concepto para el año 2018 las Universidades Públicas esperaban cerca de \$520.000 millones, no obstante solo recibieron \$162.000 millones, el resto de los recursos fue destinado al fortalecimiento de incentivos a la demanda vía créditos del Icetex y el programa Ser Pilo Paga. Similar suerte corrieron los recursos del impuesto CREE, prometidos a las universidades públicas y que finalmente fueron destinados al Icetex.
- La evidencia internacional muestra la ventaja que bajo el enfoque de garantía de derechos muestran los modelos de financiación a la oferta pública respecto a los modelos basados en el incentivo a la demanda. El estudio elaborado en 2012 por el Ex relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, “El derecho a la educación: una mirada comparativa”, muestra las ventajas del financiamiento a la oferta pública en materia de calidad, acceso y permanencia, en suma, la garantía del esquema de las 4 A.

#### Referencias bibliográficas:

- Tomasevski, K. (2001). Indicadores del derecho a la educación. Revista IIDH, 40, 341-388.
- Muñoz, V. (2012). El derecho a la educación: una mirada comparativa. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-UNESCO. Retrieved from <http://portal.unesco.org/geography/es/files/15017/13230888961Estudio-comparativoUNESCO-Vernor-Munoz.pdf/Estudio-comparativo-UNESCO-Vernor-Munoz.pdf>

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

El espíritu del proyecto es positivo, sin embargo, la asignación de recursos públicos a las universidades privadas en un marco de crisis fiscal y déficit estructural de las universidades públicas que las puede llevar a la asfixia presupuestal con impactos negativos en su calidad y cobertura, supone un compromiso por parte del legislativo para orientar cada vez mayores recursos al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior Pública.

El marco fiscal del país obliga a tomar decisiones de política pública sobre dónde se enfocarán los esfuerzos del Estado en materia educativa, pues el actual esquema de incentivos a la demanda ha probado concentrarse en las universidades privadas, de manera que riñe con la financiación adecuada a la Universidad Pública. Por tal razón, y a fin de corregir este desbalance es preciso reorientar los recursos del Icetex al fortalecimiento de las Universidades Públicas.

Por tanto, se propone limitar la posibilidad de acceder a recursos del Icetex por parte de las instituciones y programas no acreditados, únicamente a aquellos ofrecidos por instituciones de educación superior públicas.

**PROPOSICIÓN**

Manifestado el beneficio que tiene esta iniciativa para la educación, proponemos a la Comisión Sexta Constitucional del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 095 de 2017 de Cámara, 223 de 2018 Senado, *por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país*, con el siguiente texto propuesto de ponencia positiva, con modificación.

Atentamente,



LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2017 CÁMARA, NÚMERO 223 DE 2018 SENADO**

*por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**Parágrafo transitorio.** Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, así como el fortalecimiento de la educación pública, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior en las instituciones de educación superior pública que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior pública no acreditadas institucionalmente, siempre y cuando los resultados de las pruebas Saber PRO de los estudiantes de dicho programa y/o institución sea superior a la media nacional. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este párrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8º del presente artículo.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México,*

*el 20 de junio de 2014.*

Bogotá, D.C., septiembre 4 de 2018

Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República de Colombia

Ciudad,

**Referencia:** Informe ponencia segundo debate Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.*

Honorable Presidente,

Atendiendo a la honrosa designación que se me ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización*, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, en los siguientes términos:

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA
- II. OBJETO
- III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA
- IV. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY
- V. PROPOSICIÓN FINAL

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Gobierno nacional a través de la Ministra de Relaciones exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar radicó en la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014*, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 805 de 2017.

Fue rendido informe de ponencia para primer debate y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 202 de



2018, el cual fue aprobado el pasado 5 de junio de 2018, en la Comisión Segunda del Senado.

El Informe de ponencia para segundo debate fue rendido y publicado en la *Gaceta del Congreso* número a 415 de 2018. Sin embargo en esta nueva legislatura, se reasigna la ponencia para continuar el trámite en la Plenaria del Senado.

## II. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto aprobar el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

## III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de tres (3) artículos, entre ellos el de vigencia.

## IV. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

a) Acuerdos sobre Privilegios e Inmunidades con otras Organizaciones.

Colombia ha suscrito acuerdos sobre privilegios e inmunidades anteriormente con organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). El Convenio sobre privilegios e inmunidades con la ONU fue adoptado el 13 de febrero de 1946 mientras que el de la OEA fue adoptado el 15 de mayo de 1949. Ambos tratados fueron aprobados mediante la Ley 62 de 1973 permitiendo que dichas organizaciones gozaran de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades necesarios para el desarrollo de sus funciones en Colombia. Asimismo, les otorga privilegios e inmunidades a los representantes y funcionarios de las organizaciones en el territorio colombiano con miras a permitir el ejercicio de sus funciones.

b) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una organización intergubernamental, creada mediante la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Reconociendo la interdependencia de las economías y con miras a utilizar al máximo las capacidades de los Estados para promover el crecimiento sostenible y aumentar el bienestar económico y social de los pueblos, esta Organización tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a:

- a) Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera;
- b) Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico, y

- c) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente cuenta con 35 Estados miembros, los cuales forman una comunidad comprometida con los valores que giran en torno a la democracia basada en el Estado de derecho, los derechos humanos y una economía de mercado abierta y transparente.

En este orden de ideas, esta Organización se ha convertido en un foro en el que los Gobiernos trabajan juntos, intercambiando experiencias, buscando soluciones a problemas comunes e identificando las mejores prácticas para promover políticas a partir de las cuales se pueda brindar una mejor vida a los pueblos.

Así las cosas, es una Organización que trabaja con los Estados para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias; y establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial<sup>5</sup>.

Por más de 50 años la OCDE ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros. En este orden de ideas, la cooperación, el diálogo, el consenso y la revisión son herramientas que hacen que la OCDE continúe impulsando políticas, con miras a una economía y sociedad más fuerte, transparente y justa.

Para cumplir con sus objetivos, actualmente esta Organización está enfocada en ayudar a los Gobiernos de los Estados Miembros y demás, en cuatro áreas:

1. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.
2. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.
3. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.
4. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

En resumen, la OCDE es una organización determinada a continuar ayudando a los países en desarrollo a establecer políticas para promover el

desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados.

- c) Importancia para Colombia de ser miembro de la OCDE.

El ingreso a la OCDE es uno de los objetivos de la política exterior del Gobierno colombiano, por lo cual el Estado se propuso tomar todas las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de esta Organización.

Acceder a la membresía de la OCDE permitirá aprender y compartir las buenas prácticas diseñadas por la Organización, las cuales han permitido impulsar reformas y cambios estructurales en todos los Estados miembros y desde ya en el Estado colombiano.

Así mismo, ser miembro la OCDE le permitirá al país<sup>8</sup>:

- Tener un sello de garantía, pues los países que hacen parte de la OCDE son reconocidos por tener políticas serias, responsables, transparentes y justas. En este sentido, pertenecer a la OCDE es indicativo de un país que tiene serias intenciones de hacer las cosas bien, de mejorar continuamente sus instituciones, de invertir bien sus recursos y de cumplir estándares exigentes. Este sello de garantía es muy valioso para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.
- Imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros. La presencia de estándares comunes también busca facilitar los flujos de comercio e inversión.
- Evaluarse continuamente y compararse con los mejores.
- Compartir nuestras experiencias exitosas en los diferentes foros de la Organización. Con esto se logra que Colombia sea reconocida internacionalmente por temas en los cuales se ha destacado y ha superado retos importantes. Por ejemplo, la política fiscal, el manejo de los ingresos de recursos naturales, la lucha contra la pobreza, las políticas de penetración de las tecnologías de información y comunicaciones.
- Incidir en la agenda global y en las decisiones que se tomen en todos aquellos espacios en los que se exige una respuesta cooperativa y coordinada por parte de un número plural de países (por ejemplo, la OCDE es muy activa en la lucha contra los paraísos fiscales, en la coordinación de políticas comerciales y financieras, o en la coordinación de políticas ambientales).
- Tener acceso a una valiosa fuente de datos estadísticos, económicos y sociales comparables a nivel internacional, permitiendo un mejor análisis para el diseño y evaluación de nuestras políticas públicas. Esto obliga al Estado a mejorar la calidad y transparencia de sus estadísticas, lo cual es central

para la evaluación de las políticas y la presentación de los resultados.

- Acceder a un centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel, disponibles para discutir y revisar temas de política pública, y con quienes se puede contratar, si es necesario, una asesoría especializada, que parte de un conocimiento amplio sobre el país y de una amplia gama de experiencias internacionales. Esta asesoría, por lo demás, tiene la ventaja de no estar atada a ninguna operación de crédito o de comercio.
- 8 Benefits that Member Countries can Draw from the OECD en: <http://www.oecd.org/italy/benefits/membercountriescan-draw-from-the-oecd-in-particular-on-the-political-economy-of-reform.htm>.

Participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités, lo que ofrece la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países, conectarse con sus pares, al tiempo que los obliga a una autoevaluación permanente de sus instituciones y sus políticas.

Así mismo, el acceso de Colombia a la OCDE mostrará el compromiso del país de convertirse en un Estado responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás Estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico, sino también de desarrollo humano.

#### D. Proceso de acceso de Colombia a la OCDE

En enero de 2011 el país manifestó su interés de ingresar a la OCDE y comenzó un trabajo preliminar con 10 de los 250 Comités y Grupos de Trabajo que hacen parte de la Organización. Para mayo de 2013, el Consejo de la OCDE adoptó la decisión de abrir formalmente la discusión de acceso para Colombia. En septiembre de 2013, la OCDE hace entrega oficial de la Hoja de Ruta (Roadmap), la cual establece los términos y condiciones del proceso de acceso e identifica los 23 Comités y los más de 200 estándares bajo los cuales el país será evaluado.

A partir de este momento, el Gobierno inicia formalmente el proceso de acceso. Durante el 2014 hasta el 2017, Colombia presenta ante cada Comité los avances del país en relación con las recomendaciones de la OCDE. Sin embargo, el término, no depende de Colombia exclusivamente, sino también de la Organización, pues es esta quien evalúa el avance del país frente a las recomendaciones y decide dar el visto bueno final o solicita mayores avances.

E. Aspectos del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización.

El Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico sobre Privilegios, Inmunidades y

Facilidades Otorgados a la Organización constituye una de las herramientas para la consolidación del proceso de adhesión colombiano a esta Organización.

Con miras a que la OCDE pueda prestar colaboración y apoyo en el territorio colombiano y pueda cumplir plena y eficientemente con sus responsabilidades y tareas, es necesario otorgarle una serie de privilegios, inmunidades y facilidades, con el fin de que goce de la independencia necesaria para el cumplimiento de su mandato, propósito y objetivos.

Al respecto, es preciso resaltar que, en concordancia con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, las prerrogativas a otorgar a la OCDE en virtud del Acuerdo sub examine son concedidas en aras de salvaguardar sus funciones y no a título personal, tal como se establece en el numeral 3 del artículo 13 y en el artículo 18 del instrumento.

Así las cosas, el objeto del precitado Acuerdo es establecer un marco general de privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, necesarios para el cumplimiento de su misión y relativos a la cooperación entre la Organización y la República de Colombia, incluida la visita de agentes expertos; la organización de conferencias o reuniones en la República de Colombia y cualquier otro acuerdo futuro que se pueda celebrar entre la Organización y el Estado colombiano; y respecto del futuro establecimiento de una oficina de la OCDE en Colombia.

En efecto, por medio del Acuerdo supra se crea un marco para que la Organización, sus bienes, los representantes de los Miembros y participantes no Miembros, agentes y expertos, puedan desarrollar sus funciones con la independencia necesaria para poder llevar con éxito su misión. Lo anterior, a través de visitas, conferencias o reuniones y, si fuera el caso, el establecimiento de una sede de la Organización en territorio colombiano.

Ahora bien, el texto del instrumento consta de 23 artículos, a saber:

- El artículo 1° consagra las definiciones, a partir de las cuales se deriva el contexto y la forma en que se deberán interpretar las disposiciones del Acuerdo.
- El artículo 2° prevé el objeto del instrumento.
- El artículo 3° establece el reconocimiento de la persona jurídica de la Organización en territorio colombiano, y su capacidad de celebrar contratos, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles e iniciar procesos legales.

En el artículo 4° se hace mención al reconocimiento de los privilegios, exenciones e inmunidades otorgados mediante el Acuerdo sub examine a la Organización.

- El artículo 5° establece la inmunidad de la Organización y de sus bienes contra todo proceso jurídico, salvo cuando se renuncie expresamente a dicha inmunidad, en cada caso particular. Asi-

mismo, se establece la necesidad de una renuncia separada frente a cualquier medida de ejecución. Por su parte, el artículo 6 prevé la inmunidad de los bienes de la OCDE frente a cualquier allanamiento, requisición, confiscación, expropiación o cualquier forma de interferencia, ya sea en virtud de una acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa.

- El artículo 7° consagra la inviolabilidad, control y autoridad exclusiva de la OCDE sobre sus instalaciones, incluidas aquellas utilizadas durante el tiempo de una reunión convocada por la Organización. En este sentido, establece un segundo numeral por medio del cual el Gobierno se obliga a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las instalaciones.
- A su vez, el artículo 8° prevé la inviolabilidad de los archivos de la Organización, donde quiera que se encuentren y de todos los documentos que le pertenezcan o que mantenga en su posición.
- El artículo 9° establece que la OCDE podrá mantener moneda de cualquier clase y operar cuentas en cualquier moneda y, a su vez, consagra que la Organización podrá transferir libremente sus fondos dentro, entre y fuera del territorio de la República de Colombia y convertir cualquier moneda que tenga en otra moneda, bajo las mismas condiciones que cualquier otra organización internacional o gobierno extranjero.
- El artículo 10 establece las exenciones a las que tendría lugar la Organización y sus bienes. Sobre el particular, hace mención a cualquier forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social; aranceles, prohibiciones y restricciones con respecto a artículos importados y exportados por la Organización para su funcionamiento y desarrollo de sus actividades; aranceles, prohibiciones y restricciones con respecto a la importación y exportación de publicaciones u otro material que la Organización produzca, así como impuestos relativos a la venta o difusión gratuita de sus publicaciones u otros artículos; y cualquier forma de tributación indirecta. En este sentido, se establece que en caso de que la Organización pague impuestos indirectos, los mismos serán reembolsados en concordancia con los procedimientos aplicables.
- El artículo 11 se establece el trato a las comunicaciones oficiales de la OCDE, previendo que la Organización gozará del tratamiento favorable que el Estado colombiano concede a cualquier organización internacional o gobierno extranjero, en materia de prioridades, tarifas e impuestos, sobre sus comunicaciones. Asimismo, consagra que no se aplicará ninguna censura a la correspondencia oficial, y que la Organización podrá utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia por correo privado.



- En el artículo 12 se consagra la disposición de servicios públicos esenciales para el funcionamiento de la Organización.
- El artículo 13 establece los privilegios e inmunidades que gozarán los representantes de los Miembros y participantes no Miembros de la Organización, a saber: inmunidades de arresto y detención, de decomiso de su equipaje e inmunidad sobre cualquier proceso legal relativo a las palabras habladas o escritas que realicen en calidad de representantes; inviolabilidad de documentos; derecho a utilizar códigos y recibir correspondencia por correo privado o en valija sellada; exención contra restricciones de inmigración de ellos y de sus cónyuges o compañeros(as); facilidades respecto a las restricciones de moneda o cambio; inmunidades en relación con su equipaje personal y los demás privilegios e inmunidades de que gocen los enviados diplomáticos. En este sentido, prevé que no tendrán derecho a reclamar exenciones sobre artículos importados que no hagan parte de su equipaje personal o derechos de consumo o IVA.
- En el artículo 14 se reglamentan una serie de privilegios e inmunidades para los agentes de la Organización, relativas al arresto o detención por actos realizados en su capacidad oficial y contra confiscación de su equipaje; la inmunidad contra todo proceso legal iniciado por palabras habladas o escritas y actos realizados en su capacidad oficial; la exención de toda forma de tributación directa; la exención de restricciones de inmigración y servicio militar; beneficios con respecto a la repatriación en casos de crisis internacionales; derecho a importar libre de aranceles sus muebles y vehículos; privilegios respecto a facilidades de moneda y cambio; exenciones de obligación para depositar garantía pagadera a artículos admitidos temporalmente; y el derecho de utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia por correo privado.
- Además de lo anterior, en el artículo 15 se establecen los privilegios, inmunidades y facilidades adicionales que gozará el Secretario General de la Organización, su cónyuge o compañero(a) e hijos dependientes.
- El artículo 16 consagra las inmunidades y privilegios a conceder a los expertos que realicen misiones para la Organización o que sean invitados a participar en una reunión, necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones, durante el periodo de las misiones.

Por su parte, el artículo 17 indica que la República de Colombia tomará las medidas necesarias para facilitar la entrada, permanencia, salida y la libertad de movimiento, dentro de su territorio, de los representantes de los Miembros, participantes no Miembros, agentes y

expertos de la organización, así como de los invitados para efectos oficiales.

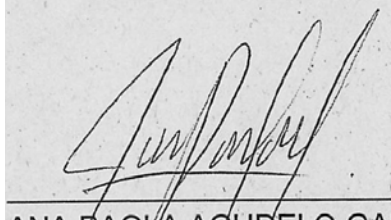
- En el artículo 18 se establece que las prerrogativas concedidas a agentes y expertos se otorgan en interés de la Organización y no para provecho personal de los individuos. Al efecto, se consagra la potestad del Secretario General de la Organización, de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario o experto.
- A su vez, el artículo 19 hace referencia a la cooperación de la Organización con el Estado colombiano para facilitar la administración de justicia e impedir que no se presente ningún abuso respecto de los privilegios, inmunidades y facilidades otorgados mediante el acuerdo objeto de estudio.
- En relación con el artículo 20, este indica la voluntad del Gobierno de Colombia de realizar los esfuerzos que estén a su alcance para asistir a la Organización en la resolución de cualquier dificultad respecto a la adquisición de bienes, servicios y facilidades y para garantizar el respeto de las prerrogativas concedidas.
- Finalmente, los artículos 22 y 23 establecen la forma en la que se solucionarán las controversias surgidas de la interpretación o aplicación del presente acuerdo y su entrada en vigor, respectivamente.

Vale la pena resaltar que la ratificación del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgado a la Organización, no solo constituye una herramienta para que la Organización pueda cumplir de manera plena y eficiente con sus responsabilidades y tareas, sino representa uno de los pasos finales hacia la consolidación del proceso de adhesión de la República de Colombia.

## V. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva del Senado, dar segundo debate al Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización*, Firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

De los honorables Senadores,



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2017  
SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014*

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores,

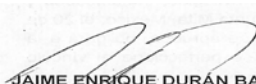


**ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA**  
Senador de la República

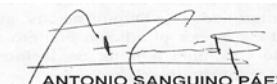
**COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá, D.C., septiembre 4 de 2018

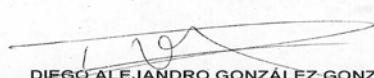
Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por la honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, al Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, *por medio de la cual se Aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización*, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.



**JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO  
DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 126 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.*

El Congreso de Colombia  
**DECRETA:**

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día treinta (30) de mayo del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 26 de esa fecha.

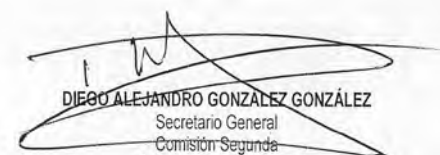
consta en el Acta No. 26 de esa fecha.



**IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
Vicepresidenta  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

Bogotá, D. C.,  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario General  
Comisión Séptima del Senado  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá, D. C.

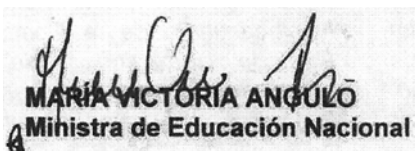
**Referencia:** Concepto al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado.

Respetado doctor España:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 6 de 2018 Senado, *por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARIA VICTORIA ANGULO  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores, honorables Senadores Alexánder López, Alberto Castilla, Gustavo Petro, Feliciano Valencia, Antonio Sanguino, Gustavo Bolívar, Griselda Lobo, Julián Gallo, honorables Representares Fabián Díaz, León Fredy Muñoz, Ángela Robledo, Ómar Restrepo, Luis Alberto Albán, María José Pizarro y otros.

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

### I. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto normativo tiene como fin crear la “Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural”, con el objetivo de organizar una respuesta inmediata a las situaciones de emergencia vital que afecten a la primera infancia en el territorio nacional.

### II. CONSIDERACIONES GENERALES

El Ministerio de Educación Nacional está comprometido con la atención de la primera infancia y en general con todas políticas dirigidas a su protección y beneficio, como un paso significativo en el camino

para el reconocimiento y garantía de los derechos de los niños y niñas del país.

Así las cosas, el presente concepto aborda los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo y que, de manera respetuosa, el Ministerio de Educación Nacional se permite presentar, en ejercicio de sus competencias.

### III. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

#### Respecto del artículo 7°.

“Artículo 7°. Financiación. El Gobierno nacional estará encargado de proyectar y garantizar los recursos para la implementación y funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural de manera consistente con el Marco Fiscal y el Marco de Gasto a Mediano Plazo, garantizando recursos para la protección de la niñez que se encuentra en situación de emergencia vital”. (Subrayado fuera de texto).

#### Asignación del gasto.

Revisado el texto normativo encontramos que el artículo 7° puede presentar motivos de inconstitucionalidad, en atención a los requisitos establecidos en la Constitución Política para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto general de la nación.

La anterior consideración se presenta, en razón a que se puede interpretar que a la “Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural” se le asignarían recursos para su funcionamiento, por lo cual este Ministerio se permite observar lo siguiente:

Respetuosamente consideramos que establecer la obligación de “garantizar recursos para la implementación y funcionamiento” de esta comisión pueden no estar en armonía con los artículos 200 (numeral 4) y 346 de la Constitución Política, que consagran el reparto de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional en lo relacionado con la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto general de la nación.

En sustento de lo expuesto, es preciso recordar que la Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que es posible adelantar un juicio de constitucionalidad sobre las leyes que establecen gastos públicos. En ese sentido, en la Sentencia C-373 de 2010 se ratifica lo expuesto previamente en los fallos C-490 de 1994 y C-290 de 2009, en los cuales se explicó el tema en los siguientes términos:

“De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo caso en el cual es inexequible o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima (...).



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. (...).

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 perentorio 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". (Subrayas fuera del texto original).

Como puede observarse, la autorización de gastos efectuada por el Congreso le permite al Gobierno nacional justificar la inclusión de estas apropiaciones en el proyecto de presupuesto que se pone a consideración del Legislador, siempre y cuando se cuente con los recursos necesarios para su implementación, teniendo en cuenta que por expreso mandato constitucional: "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos"<sup>1</sup>.

Dicho lo anterior, podría entenderse que el artículo en estudio impone al Gobierno nacional la obligación de destinar un gasto para el cumplimiento de lo propuesto, sin tener presente que es este quien define qué partidas se incluyen en el proyecto de presupuesto general de la nación, así como las apropiaciones que necesitan ser ejecutadas una vez surtida la aprobación del presupuesto por parte del legislativo.

De igual forma, respecto a los recursos que plantea la iniciativa, esta entidad considera necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República.*

*También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho –que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal oportuno y pleno cumplimiento"*<sup>2</sup>.

Atendiendo lo aquí expuesto, el Ministerio de Educación Nacional se permite sugerir se modifique la redacción del presente artículo, retirando la disposición que consagra la asignación de recursos a la Comisión Intersectorial propuesta en el proyecto normativo y de esta forma no ir en contravía de las disposiciones constitucionales arriba citadas.

#### IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

##### Respecto del artículo 7°.

*"Artículo 7°. Financiación. El Gobierno nacional estará encargado de proyectar y garantizar los recursos para la implementación y funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural de manera consistente con el Marco Fiscal y el Marco de Gasto a Mediano Plazo, garantizando recursos para la protección de la niñez que se encuentra en situación de emergencia vital"*. (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo expuesto en la parte considerativa constitucional, puede entenderse que se busca crear un Fondo cuenta al cual el Gobierno nacional debería garantizar la asignación de recursos, lo cual difiere de la naturaleza que tienen este tipo de comisiones intersectoriales enmarcadas en la Ley 489 de 1998. Así las cosas, constituir una Comisión Intersectorial a la cual se le asignan recursos estaría combinando dos figuras contrarias, la primera con relación a la naturaleza de este tipo de comisiones intersectoriales y la segunda con respecto a la cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual este Ministerio sugiere revisar la figura jurídica que se busca implementar en la iniciativa legislativa bajo estudio.

##### Respecto del artículo 1°.

*"Artículo 1°. Crear la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural. Con el fin de organizar la respuesta inmediata en situaciones*

<sup>1</sup> Artículo 345 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>2</sup> Sentencia C 502 de 2007, Magistrado Ponente doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

*de emergencia vital de la primera infancia créese la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, la cual tendrá por misionalidad organizar la respuesta intersectorial nacional regional y local de manera inmediata para la prevención y atención a la primera infancia en condiciones de emergencia vital”.*

Una vez analizado el contenido y alcance de esta disposición, este Ministerio respetuosamente se permite observar que la presente iniciativa cuenta con elementos y disposiciones ya previstos en la legislación vigente, tal como se expone a continuación:

Mediante el Decreto 4875 de 2011 se crea “la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (AIPI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia” que tienen como función articular las acciones intersectoriales de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados. Es así como desde el año 2011, varios sectores del Gobierno nacional han unido esfuerzos para garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños menores de seis años, en el marco de la doctrina de la protección integral.

Por otra parte, la Ley 1804 de 2016 “*por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*” define la Ruta Integral de Atenciones como “la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio”.

Así mismo, el artículo 22 de la Ley 1804 de 2016 establece que “La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones. En concordancia, los alcaldes y gobernadores para garantizar dicha implementación, deberán incluir la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo. (...)”.

De acuerdo con lo anterior, las entidades territoriales son las responsables de la elaboración de la ruta integral de atenciones en las que se deben identificar las situaciones de riesgo en sus territorios, tales como tasa de morbilidad infantil, desnutrición y maltrato, para que posteriormente, en articulación con las entidades de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), se prioricen las acciones que busquen proteger la vida y la integridad de los niños y niñas menores de seis años incluidos aquellos que habitan en zonas rurales del territorio nacional.

Como se puede evidenciar, las funciones y responsabilidades de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y de las entidades que la integran, guardan relación directa con las funciones propuestas

para la “Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural”; de ahí que, a nuestro juicio, la iniciativa legislativa recoge elementos ya reglamentados por el ordenamiento nacional, por lo que respetuosamente el Ministerio de Educación Nacional se permite solicitar que se pondere la necesidad de crear una nueva Comisión Intersectorial con funciones similares a las que actualmente desarrolla la CIPI.

De otra parte, frente a la creación de una “Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural”, respetuosamente nos permitimos indicar que tradicionalmente la creación de este tipo de instancias de coordinación le corresponde al Presidente de la República mediante reglamento al ostentar la calidad de suprema autoridad administrativa<sup>3</sup>.

La anterior consideración, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 que señala expresamente la competencia del Gobierno nacional para crear comisiones intersectoriales tal como se expone a continuación:

“El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características estén a cargo de dos o más ministerios, Departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden (...)”.

## V. CONCLUSIÓN

El Gobierno nacional está comprometido con las iniciativas que buscan atender a la primera infancia en general y comparte el interés de brindar atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y dispersas, por lo que respetuosamente solicitamos se tengan en cuenta las observaciones de constitucionalidad y conveniencia expuestas anteriormente.

Basado en el concepto emitido por la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional.

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

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República, de las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Educación Nacional.

**Refrendado por:** doctora María Victoria Angulo, Ministra.

**Al Proyecto de ley número:** 06 de 2018 Senado

**Título del proyecto:** *por la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

**Número de folios:** cinco (5) folios

<sup>3</sup> Artículo 189, inciso 1°.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima de Senado**

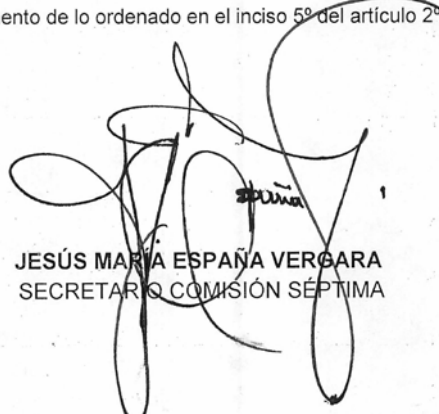
**Día:** viernes treinta y uno (31) de agosto de 2018

**Hora:** 12:00 m.

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

El Secretario,

mento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2°



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN  
COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA  
INTEGRAL AL PROYECTO  
DE LEY NÚMEROS 256 DE 2018 SENADO,  
19 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2018

Honorables Senadores

Comisión Séptima

Senado

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Comentarios Proyecto de ley números 256 de 2018 Senado, 19 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores,

Consideramos de la mayor importancia la promoción de iniciativas legislativas que busquen la implementación de medidas que generen mayor bienestar e impactos positivos en la salud de la población colombiana, ayudando a mejorar sus hábitos de vida y alimenticios, con un enfoque especial en la población constitucionalmente protegida como lo son los niños, niñas y adolescentes, previniendo las enfermedades no transmisibles y la obesidad, las cuales son evitables mediante la creación y aplicación de políticas de salud pública apropiadas y educación en la población.

Este proyecto de ley, en su versión original, desarrolla una serie de temas de vital importancia, tales como:

- El desarrollo de herramientas tecnológicas que brinden información sobre prevención de las enfermedades no transmisibles.

- La obligación del Estado de combatir ambientes obesogénicos.
- El etiquetado de alimentos a través de advertencias sanitarias sobre: el alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional; rótulos que indicarían excesos de sustancias tales como azúcares, grasas, sodio (etc.), y la indicación expresa, cuando el consumo frecuente del producto sea perjudicial para la salud. Todo lo anterior permitiría a los consumidores y padres de familia hacer elecciones conscientes de los productos que adquieren para sí y para sus hijos.
- La indicación a la industria de alimentos de reducir los niveles de contenido calórico y/o bajo valor nutricional en los productos, de acuerdo a lo establecido por las autoridades de salud.
- Control a la publicidad de los alimentos de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional, haciendo obligatorio que se manifiesten ante el público sus cualidades e impacto en la salud.
- La prohibición de publicidad abusiva y de hacer promoción a estos alimentos en eventos cuyo público o población objetivo sean los niños, niñas y adolescentes.
- Las acciones públicas en favor de hábitos de vida saludable orientados a los entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria y educación media, en donde se busca: a) garantizar la oferta de alimentos saludables para nuestros niños, niñas y jóvenes, b) el suministro de información apropiada para que aprendan a tomar las mejores decisiones sobre los alimentos que consumen y e) la prohibición de que en estos escenarios, exista una exhibición, promoción o publicidad de productos de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.
- La obligación de informar y declarar si los ingredientes del producto están genéticamente modificados.
- La declaración de la obesidad y demás enfermedades no transmisibles como de interés en salud pública por su origen multicausal, alto costo, impacto en la morbilidad, la eficacia de sus medidas para la prevención y su relación con el autocuidado.

Por lo anterior, genera una enorme preocupación que, en el trámite surtido ante la Cámara de Representantes, el proyecto haya sufrido profundas modificaciones, al tal punto que pierda su esencia a través de la eliminación de importantes artículos que generarían un impacto positivo en la salud de los colombianos. Entre los artículos y temas eliminados, que generan intranquilidad se encuentran:

1. El cambio de objeto de la ley. En su versión original, el proyecto hacía referencia a establecer medidas para el control a la obesidad y enfermedades no transmisibles derivadas, en lo referente al etiquetado de alimentos e información nutricional. No obstante, en la versión aprobada en plenaria de Cámara, se cambia y se indica que el objeto sería simplemente garantizar el acceso a información sobre alimentación y nutrición.
2. La eliminación de importantes definiciones, entre ellas, la de “*productos comestibles o bebibles de*



*alto contenido calórico y/ o bajo valor nutricional* y la de “*publicidad abusiva*”, entendida esta última como aquella que se aprovecha de la inmadurez en el razonamiento y la falta de experiencia de los niños, o induzca a comportarse de forma perjudicial para la salud.

3. La eliminación de la obligación del Estado de combatir ambientes obesogénicos.
4. El cambio en los artículos de etiquetado, en los que se deja en manos del Ministerio de Salud la definición “*según los patrones de alimentación de la población colombiana*”, los productos que deben tener rotulado nutricional.
5. La eliminación de los artículos relacionados con la obligación de poner los rotulados que indicaran el “*exceso de... (azúcar, sodio, grasas, etc.)*” y el de “*su consumo frecuente es perjudicial para la salud*”.
6. La eliminación de los artículos relacionados con el control a la publicidad y publicidad abusiva.
7. La eliminación de la prohibición de exhibir, promocionar o publicitar productos de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional en entornos educativos públicos y privados.
8. La eliminación del artículo que obligaba a informar si los ingredientes de un producto han sido genéticamente modificados.
9. La eliminación de los artículos que señalaban la facultad del Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud, de expedir la reglamentación necesaria para que la obesidad y enfermedades no transmisibles derivadas hagan parte del Sivigila, y la disposición sobre información anual disponible, relacionada con la morbilidad por estos diagnósticos.

En esas condiciones, el proyecto no serviría y se estaría postergando una solución a los problemas de sobrepeso y la epidemia de obesidad por la cual atraviesa nuestro país, con altos impactos sobre la población y su Sistema de Salud.

Siendo así las cosas, respetuosamente solicitamos a la Honorable Comisión Séptima del Senado, que reconsidere y apruebe el texto original del proyecto, impidiendo que el mismo termine siendo modificado bajo la influencia de intereses económicos privados, en contravía y perjuicio de la salud de los colombianos, especialmente la de nuestros niños, niñas y adolescentes.

Bajo los enunciados anteriores y en aras de brindar aportes que permitan enriquecer la discusión alrededor de la actividad legislativa, nos permitimos remitir algunos comentarios en relación con el Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 19 de 2017 de la siguiente manera:

### **Problemática de salud actual**

Es importante que el Congreso de la República considere los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN), documento publicado por el Ministerio de Salud y Protección Social a finales de 2017, que arroja importantes cifras e información útil para el desarrollo y seguimiento de políticas públicas, la cual indicó entre sus resultados que:

- El exceso de peso en los menores en edad escolar se incrementó de 18,8% en 2010 a 24,4% en 2015,

específicamente en población entre los 5 y 12 años de edad.

- Uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta exceso de peso, específicamente entre los 13 y 17 años de edad.
- En la población adulta (entre los 18 y 64 años), uno de cada tres jóvenes y adultos tiene sobrepeso (37,7%), mientras que uno de cada cinco es obeso (18,7%).

En este sentido, el 56,4% de la población presenta exceso de peso, lo que significa un incremento de 5,2 puntos porcentuales con respecto al 2010.<sup>1</sup>

Bajo este escenario, se hace necesario que se tomen medidas de orden legislativo que tengan como objetivo mejorar estas cifras, a través de diferentes mecanismos que prevengan y protejan a la población por medio tanto del suministro de mayor información en relación con los alimentos que están consumiendo como del incentivo de los hábitos saludables.

Si bien la actividad física es absolutamente importante, lo cierto es que la mayor causa de obesidad y sobrepeso en la población colombiana está directamente relacionada con su mala alimentación, lo que convierte este tema en asunto de salud pública de relevancia.

### **La información es un derecho de los consumidores**

Vale la pena recordar que el Estatuto del Consumidor señala, entre sus principios y objetivos, el de “*proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:*

1. *La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad (...)*”<sup>2</sup>.

Adicionalmente, establece en su artículo 3, entre otros, los siguientes derechos de los consumidores:

“1.1. *Derecho a recibir productos de calidad (...)*

1.2. *Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.*

1.3. *Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos”.*

Desde esta perspectiva es claro que la iniciativa legislativa de este proyecto, en su versión inicial radicada, respeta y desarrolla todos estos derechos y principios del consumidor, pero con un beneficio adicional, y es la protección de un derecho fundamental.

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN. 2015.

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situacion-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>

<sup>2</sup> Ley 1480 de 2011 “*por medio de la cual se expide el Estatuto del consumidor y se dictan otras disposiciones*”, artículo 1°.

### **El etiquetado de alimentos como principal medio de comunicación con el consumidor para escoger una buena alimentación.**

El etiquetado de los alimentos constituye el principal medio de comunicación entre los productores y vendedores de los mismos, por una parte, y, por otra, sus compradores y consumidores.

Su fin primordial es ayudar para que los consumidores hagan elecciones de alimentos que incrementen su salud y reduzcan el riesgo de enfermedades crónicas.

La carga de las enfermedades crónicas relacionadas con la dieta responde por el 60% de las muertes a nivel mundial.<sup>3</sup>

Dieta no saludable es un factor de riesgo prevenible; tanto los individuos como la población deberían limitar el consumo de<sup>4</sup>:

- Calorías totales.
- Grasa saturada y grasa trans.
- Azúcar y el índice glicémico.
- Sal.

Simplificar la información sobre los aspectos nutricionales y características de los alimentos mejoraría la calidad de la ingesta diaria y reduciría las enfermedades crónicas<sup>5</sup>; el etiquetado que enunciara si el producto es alto en alguno de los componentes favorecería la toma de decisión a los consumidores.<sup>6</sup>

Una dieta saludable protege contra la malnutrición en todas sus formas, y contras las enfermedades crónicas incluyendo diabetes, enfermedad cardiaca, accidentes cerebrovasculares y cáncer.

Dieta no saludable y carencia de actividad física son los factores de riesgo líderes para la salud.

La ingesta calórica debe estar en balance con el gasto energético. Evidencia médica indica que el total de grasa no debería exceder el 30% del total de ingesta calórica para evitar ganancia de peso no saludable<sup>7</sup>, con una desviación del consumo de grasas saturadas a grasas no saturadas<sup>8</sup>, y a la eliminación de la grasa trans industrial<sup>9</sup>.

Debe limitarse la ingesta de azúcar libre a menos del 10% del total de la ingesta calórica<sup>10</sup> para lograr una dieta saludable. Posteriores reducciones a menos del 5% de la ingesta total calórica son sugeridas para obtener mayores beneficios, dado que se disminuye el índice glucémico, factor principal en la etiología de la enfermedad crónica<sup>11</sup>.

Mantener la ingesta de sal a 5 gramos por día ayuda a prevenir hipertensión y disminuye el riesgo de enfermedad cardiaca y ACV en población adulta<sup>12</sup>.

Toda esta información ratifica la necesidad e importancia suministrar información apropiada y suficiente al consumidor a través del etiquetado de alimentos; esta es la única forma en que el consumidor puede tomar decisiones conscientes y responsables sobre los productos que consume.

### **Protección de los derechos de la población infantil y adolescente a través de la información veraz y suficiente sobre los productos que consumen.**

Es innegable que nuestra población más joven se encuentra hoy día sobresaturada de información publicitaria relacionada con productos que tienen impacto en su estilo de vida, pero de toda esta información que reciben la que más tiene impacto en su salud es la relacionada con su alimentación.

<sup>3</sup> WHO. Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Disease (2003).

WHO. Preventing chronic diseases: a vital investment. 2005

<sup>4</sup> WHOWHO. Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2005)

<sup>5</sup> The Standing Committee on Health, Healthy Weights for Healthy Kids, 2007;

IOM. Examination of Front-of-Pack Nutrition Rating Systems and Symbols: Phase 1 Report, 2010; 3. Stocklet, L. Review of 'front-of-pack' nutrition schemes, 2007

The Standing Committee on Health, Healthy Weights for Healthy Kids, 2007;

IOM. Examination of Front-of-Pack Nutrition Rating Systems and Symbols: Phase 1 Report, 2010;

Stocklet, L. Review of 'front-of-pack' nutrition schemes, 2007

Young & Swinburn. Health Promotion International 2002;17(1):13-19;

Williams et al. Health Promotion International 2003;18(1):51-56;

Vyth et al. Int J Behav Nutr Phys Act 2010;7;

Sutherland et al. The American Journal of Clinical Nutrition, 2010;91(4):1090S

<sup>6</sup> Alizon K. Draper, Ashley J. Adamson, Sue Clegg, Sally Malam, Malcolm Rigg, Sue Duncan. Front-of-pack nutrition labelling: are multiple formats a problem for consumers? European journal of public health. 2012;23:517-521

Pauline Ducrot, Chantal Julia, et al. Impact of Different Front-of-Pack Nutrition Labels on Consumer Purchasing Intentions. American Journal of preventive medicine. 2016;50:627-636.

<sup>7</sup> Hooper L, Abdelhamid A, Moore HJ, Douthwaite W, Skeaff CM, Summerbell CD. Effect of reducing total fat intake on body weight: systematic review and meta-analysis of randomised controlled trials and cohort studies. BMJ. 2012; 345: e7666.

Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO Technical Report Series, No. 916. Geneva: World Health Organization; 2003

Fats and fatty acids in human nutrition: report of an expert consultation. FAO Food and Nutrition Paper 91. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; 2010.

<sup>8</sup> Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO Technical Report Series, No. 916. Geneva: World Health Organization; 2003.

<sup>9</sup> Nishida C, Uauy R. WHO scientific update on health consequences of trans fatty acids: introduction. Eur J Clin Nutr. 2009; 63 Suppl 2:S1-4.

<sup>10</sup> Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO Technical Report Series, N° 916. Geneva: World Health Organization; 2003.

<sup>11</sup> Guideline: Sugars intake for adults and children. Geneva: World Health Organization; 2015.

<sup>12</sup> Guideline: Sodium intake for adults and children. Geneva: World Health Organization; 2012

La información nutricional que actualmente se brinda en los empaques, aunque puede ser “técnica”, realmente no está diseñada para que cualquier persona, especialmente un niño, pueda discernir y entender si lo que está a punto de comer es bueno o no para su salud. Por lo anterior, se hace necesario que se obligue a la industria de alimentos a que brinde en sus productos información real y fácil de entender para cualquier persona, independientemente de su edad o nivel educativo, de tal manera que pueda comprender si determinado producto será bueno o no para su salud, o simplemente si le aporta algún valor nutricional real.

Para un niño o un adulto sería sencillo comprender las etiquetas propuestas, las cuales, de forma sencilla, indicarían si el producto que están a punto de consumir tiene alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional. Mantener la situación actual de etiquetado simplemente nos sigue llevando por el camino en el que los resultados en salud demuestran la obesidad desde temprana edad.

Ejercer un mayor control sobre la publicidad que les brindamos a la población infantil y adolescente en los eventos y escenarios en los que ellos conviven, crecen, se forman y se desarrollan es una obligación del Estado, en consideración a la protección constitucional que tienen, lo cual solo traería beneficios para su salud y su futuro.

### Experiencias de otros países

Dando una mirada a nivel mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señaló que el sobrepeso y la obesidad son el sexto factor principal de riesgo de defunción en el mundo. Cada año fallecen alrededor de 3,4 millones de personas adultas como consecuencia del sobrepeso o la obesidad. Además, el 44% de la carga de diabetes, el 23% de la carga de cardiopatías isquémicas y entre el 7% y el 41% de la carga de algunos cánceres son atribuibles al sobrepeso y la obesidad<sup>13</sup>. Con base en esto, varios países alrededor del mundo han desarrollado diferentes mecanismos de prevención, entre ellos, el etiquetado de alimentos, con el propósito de que los ciudadanos tomen decisiones responsables sobre su alimentación, con información más clara y entendible.

En países como Inglaterra, los índices de obesidad se convirtieron en un problema de salud pública, toda vez que, según cifras el Ministerio de Sanidad, está afectando a uno de cada cuatro adultos y alrededor de uno de cada cinco niños de entre 10 y 11 años<sup>14</sup>. Como parte de las soluciones planteadas para atacar esta problemática, y después de varias investigaciones que arrojaban que las diferentes etiquetas eran confusas, se implementó una semaforización en el etiquetado de los alimentos, los cuales advierten a los consumidores cuando un producto contiene exceso de algún compuesto como azúcar, sal, grasa y ácidos grasos saturados, que puede ser nocivo para la salud. Mediante la asignación de colores –rojo (no saludable), verde (saludable) y amarillo o ámbar (desaconsejado)–, sin eliminar la

información que tradicionalmente traía, estos han ayudado para que los británicos tomen decisiones más saludables sobre lo que compran y comen.

Adicional a lo anterior, la industria alimenticia está trabajando con el Gobierno en un programa llamado “Acuerdo de Responsabilidad” que tiene como objetivo reducir la cantidad de grasas, calorías y sal en los alimentos. Para los británicos, las etiquetas no están diseñadas para satanizar alimentos, sino para que la gente considere lo que está comiendo y se asegure de que sea parte de una dieta balanceada<sup>15</sup>.

Pero hay más ejemplos cercanos: En países latinoamericanos como Ecuador, el Ministerio de Salud Pública ha considerado la mala alimentación como un factor de riesgo para que se produzcan enfermedades crónicas. Las autoridades sanitarias ecuatorianas han asociado los excesos de ciertos productos alimenticios como el azúcar a la diabetes, el exceso de sal a la hipertensión y el de grasas como factor de riesgo para enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares.

Atendiendo esta preocupación, en el año 2014 Ecuador implementó un “Reglamento Sanitario de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano”<sup>16</sup> a través del cual se busca regular y controlar el etiquetado de los alimentos procesados, a fin de garantizar el derecho constitucional de las personas a la información oportuna, clara y no engañosa sobre el contenido y características de los alimentos, que permita al consumidor la elección correcta y evitar toda concepción errónea de sus cualidades o beneficios. Se obligó, entonces, a la industria de alimentos a incluir etiquetas con barras de colores, en las cuales, el color rojo se asocia a los componentes de alto contenido sumado a la frase “ALTO EN...”, el color amarillo fue asignado a los componentes de contenido medio sumado a la frase “MEDIO EN...”, y el color verde asignado a los componentes de bajo contenido en conjunto con la frase “BAJO EN...”<sup>17</sup>.

Otro país con iniciativas similares es Chile, en donde los índices de sobrepeso y obesidad también han sido asociados a la mala alimentación y es considerado un problema de salud pública. Por lo anterior, desde el año 2016, el Gobierno chileno decidió implementar políticas públicas, y, a través de medidas preventivas, ayudar a los ciudadanos a tener entornos y estilos de vida más saludables. Es así como se expide la Ley 20606 sobre “composición nutricional de alimentos y su publicidad”; que tiene como objetivo proteger la salud de los chilenos con un marco regulatorio que permite, a través de ciertos sellos, suministrar al consumidor información muy clara y visible con la advertencia “ALTO EN”, que indica cuándo el producto es alto en sodio, azúcar o grasas saturadas por encima de los topes establecidos por el Ministerio de Salud y que, al ser consumido en exceso, genera daños en la salud. Esta norma exige un etiquetado especial para aquellos

<sup>13</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (Disponible en: <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/preparations/document-detail/es/c/253843/>).

<sup>14</sup> National Health Service. UK. (Disponible en: <https://www.nhs.uk/conditions/obesity/>)

<sup>15</sup> National Health Service. UK. (Disponible en: <https://www.nhs.uk/news/food-and-diet/new-colour-coded-food-nutrition-labels-launched/>)

<sup>16</sup> República del Ecuador. Reglamento Sanitario de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano. Acuerdo No 00004522. Artículos 1° y 5°.

<sup>17</sup> Ibídem. Artículo 12.



Alimentos Genéticamente Modificados, considerándose a estos todos aquellos que estén compuestos o contengan material genético, que han sido modificados en una forma que no ocurre naturalmente<sup>18</sup>.

Otro de los aspectos novedosos de esta regulación es la intervención en la alimentación de los niños y jóvenes, por cuanto en los establecimientos educativos está prohibida la venta, promoción y entrega gratuita de alimentos que excedan los topes, así como la publicidad para menores de 14 años de alimentos cuya composición nutricional supere los límites de azúcar, grasas y sodio establecidos por el Ministerio de Salud.

Las anteriores experiencias hacen que nos preguntemos si en Colombia le estamos dando la verdadera importancia que el tema reviste, pero la realidad nos muestra que, en primer lugar, la población no sabe qué tan saludable es lo que consume; en segundo lugar, no existe una ley que controle la calidad y veracidad de la información que debería suministrar la industria alimenticia, así como tampoco hay normas que protejan a nuestros niños, niñas y adolescentes sobre la saturación de publicidad a la que están expuestos, que claramente afectan sus decisiones sobre lo que van a comer. Y si a esto le sumamos las cifras de sobrepeso y obesidad, llegamos a la conclusión de que se hace necesario que, con carácter urgente, se tomen medidas de orden legislativo que nos acerquen a la experiencia de los países analizados.

Por todo lo expuesto en esta comunicación, reiteramos nuestra solicitud de que, en el trámite que se surtirá ante el Senado, el proyecto retome su rumbo inicial y se puedan lograr los objetivos propuestos.

Cordialmente,



Jaime Arias

Presidente Ejecutivo

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República, de las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi).

**Refrendado por:** doctor Jaime Arias Ramírez, Presidente Ejecutivo.

**Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado y 019 de 2017 Cámara**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.*

<sup>18</sup> República de Chile. Ley 20.606. (Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>)

**Número de folios:** diez (10) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** viernes treinta y uno (31) de agosto de 2018

**Hora:** 12:00 m.

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

El Secretario,

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

El Secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 651 - Miércoles 5 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de acto legislativo número 07 de 2018 Senado, por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones. ...                                                                                                                                                                                          | 1  |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de acto legislativo número 14 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.....                                                                                                                                                                                                                                                            | 6  |
| Ponencia primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”..... | 15 |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 095 de 2017 de Cámara, 223 de 2018 Senado, por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país.....                                                                                                                                                                                                              | 20 |
| Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014. ....      | 23 |
| CONCEPTOS JURÍDICOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
| Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.....                                                                                                                                                                                         | 29 |
| Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral al Proyecto de ley números 256 de 2018 Senado, 19 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.....                                                                                                                                | 32 |