



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 1000

Bogotá, D. C., jueves, 5 de diciembre de 2013

EDICIÓN DE 24 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de Erigido el municipio de Donmatías, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de erigido el municipio Donmatías en el departamento de Antioquia. Por tal fin exalta y reconoce las virtudes de sus habitantes y a quienes han contribuido a su desarrollo.

Artículo 2°. Exáltese a todos los habitantes y ciudadanos oriundos del municipio de Donmatías en el departamento de Antioquia, por la importante efeméride y reconózcasele su invaluable aporte al desarrollo social y económico de su municipio y de la región.

Artículo 3°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC) producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia y la Radiodifusora Nacional, sobre los principales aspectos culturales, sociales, políticos, económicos, deportivos y turísticos del municipio de Donmatías Antioquia.

Artículo 4°. De conformidad con los artículos 150, 334, 339, 341, 345 y 359 de la Constitución, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras:

N°	PROYECTO	CÓDIGO PLAN DE DESARROLLO DONMATÍAS MÁS ALLÁ	VALOR
1	Remodelación y Construcción del Parque Principal. "Donmatías 200 años".	201205237M000452	\$2.300.000.000
2	Construcción de la Institución Educativa "Concejo Municipal de Donmatías"	201205237M000448	\$2.100.000.000
3	Adquisición de un tractor con rotulador y arados de disco para el Municipio de Donmatías.	201205237M000369	\$90.000.000
4	Dotación digital de la Sede Universitaria	201205237M00034	\$250.000.000
5	Construcción tercera etapa de colectores, aguas residuales del área urbana.	2013052370M009	\$2.700.000.000
6	Recuperación de la Red Vial Terciaria del Municipio de Donmatías Antioquia.		\$500.000.000
TOTAL			\$ 7.940.000.000

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, para realizar los traslados presupuestales, elaborar los créditos y contracréditos, celebrar los convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento de Antioquia y el municipio Donmatías y tomar las decisiones necesarias de acuerdo con sus capacidades presupuestales para el cabal cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación presento algunos datos e información histórica y de interés sobre el municipi-

pio de Donmatías, consignados con base en documentos propios de la historia y de la institucionalidad del municipio como lo es la Monografía de Donmatías José Ignacio Duque Restrepo; Monografía del municipio de Donmatías, Antioquia-Colombia, entre otros.

Donmatías fue fundado en el año de 1787 y erigido como municipio en el año de 1814, cuenta con una extensión de 181 km² y una población aproximada de 20.828 habitantes, en la actualidad es denominado como la puerta de oro del Norte Antioqueño, y a lo largo de su historia ha recibido tres nombres Azuero, San Antonio del Infante y Donmatías, este último en reconocimiento a un hombre visionario del siglo XIX quien, como propietario de un rico establecimiento minero, donó el terreno donde se encuentra ubicada la iglesia de la población.

Sus gentilicios son Donmatieño y Donmatieña y los reconocimientos más emblemáticos por los cuales este municipio es fácilmente identificado, radica en ser denominado como la fábrica de confección más grande de Colombia, el fortín lechero y la ciudad levítica de Colombia.

Además de ser considerado como un referente en el tema cultural y deportivo, su economía sobresale principalmente por contar con un número de fábricas de confecciones que oscila por el rededor de las 100 empresas, que elaboran un número aproximado de 5'000.000 de prendas al año confeccionadas para las principales marcas internacionales de la industria manufacturera, generando empleo directo para la región en un número aproximado de 2.000 puestos de trabajo, sin contar los empleos indirectos generados.

En el aspecto ganadero, la porcicultura se convierte en el principal punto a resaltar del municipio al posicionarse en el primer lugar en el departamento con una producción de 30.000 cerdos mensuales criados en plantas de alta tecnología, que surten el mercado del departamento de Antioquia y el resto del país.

En materia de agricultura, el municipio de Donmatías se caracteriza por tener una importante producción alimentaria viéndose privilegiado con la gran variedad de climas que le permiten producir, entre otros, víveres como papa, yuca, aguacate, frijol, café y caña panelera.

La producción lechera está constituida por su gran extensión bovina que contribuye de manera directa y efectiva en la economía de la región, pues en la gran mayoría de las veredas del municipio encontramos producción lechera, con un número aproximado de 30.000 bovinos de los cuales el 80% producen casi 150.000 litros de leche diaria. Esto sumado a las 1'560.000 aves de engorde diaria producidas en cada ciclo de 60 días, junto con la producción porcina, hacen

suponer que la agricultura y la ganadería se convierten en un punto de gran contribución al desarrollo para la región.

Como sus sitios turísticos más destacados por su importancia arquitectónica patrimonial cultural e histórica, encontramos la iglesia de Nuestra Señora del Rosario considerado como uno de los templos más bellos de Colombia; los puentes que han sido catalogados como patrimonio por su construcción en el siglo XIX; el monumento religioso a Cristo Rey construido en el año de 1932 por el escultor Constantino Carvajal, oriundo Donmatieño. De igual manera encontramos como sitio emblemático la central hidroeléctrica Riogrande I y el embalse Riogrande II, todo ello sumado a la isla de Tahití, el sendero ecológico y los trapiches paneleros.

Con este proyecto de ley pretendemos hacerle un reconocimiento a un municipio que ha contribuido de manera significativa al desarrollo de Antioquia, entre otras cosas porque se constituye este municipio en la capital porcícola del país. También fue aquí donde nació hace aproximadamente 40 años la Cooperativa Lechera de Antioquia (Colanta) hoy la primera cooperativa lechera del país y una de las 20 primeras empresas más grandes en ventas de Colombia.

Por último, considero pertinente destacar sus hidroeléctricas generadoras de energía, sumado a que gran parte del agua para la ciudad de Medellín se recoge en esa región, permite que a través de la Represa Riogrande II se logre contar con el recurso hídrico para atender una población cercana a los 3 millones de habitantes a través de las Empresas Públicas de Medellín, EPM. Es en este municipio donde también se ubica el relleno sanitario de La Pradera, donde se realiza el manejo de los residuos sólidos del Valle de Aburrá,

Por las razones expuestas, y como mérito a los doscientos (200) años de erigido en el mes de octubre de 2014, de inmenso legado histórico y cultural del municipio de Donmatías, reconocido y orgullosamente enaltecido por sus oriundos, muy respetuosamente me permito presentar a consideración del Congreso de la República, esta iniciativa para que se le dé el respectivo trámite Constitucional al proyecto de ley titulado, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 200 años de erigido el municipio de Donmatías, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*, en justo homenaje de reciprocidad al municipio cuyo legado histórico y cultural se atesora como patrimonio de nuestro país.

A consideración de los honorables Congresistas:

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D. C., 5 de diciembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 161 de 2013**, por medio de la cual la Nación se asocia a la Celebración de los 200 años de Erigido el municipio de Donmatías, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de Ley.

El Secretario General

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable. Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

INFORMES DE CONCILIACIÓN

**INFORME DE CONCILIACIÓN
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192
DE 2012 CÁMARA, 268 DE 2013 SENADO**

por la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

Bogotá D. C., diciembre 4 de 2013

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente del Senado de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia. Informe de conciliación del **Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara y número 268 2013 Senado**, por la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

Apreciados Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del Senado y Cámara y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la comisión accidental de conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes el

texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las diferencias existentes entre los textos aprobados en las respectivas sesiones plenarias.

En virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes anexamos tanto el acta como el texto completo para su publicación, discusión y aprobación en las plenarios correspondientes de Senado de la República y Cámara de Representantes.

Suscribimos la presente solicitud cada uno de los integrantes de la Comisión Accidental nombrada por las honorables presidencias:

Arleth Casado de López, Aurelio Iragorri Hormaza, honorables Senadores, Ponentes.

Ángel Custodio Cabrera Báez, Jaime Rodríguez Contreras, honorables Representantes, Ponentes.

Bogotá D. C., diciembre 4 de 2013

ACTA DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2012 CÁMARA Y NÚMERO 268 DE 2013 SENADO

por la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

En cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, y el artículo 161 de la Constitución Política de Colombia se integró la Comisión Accidental de Mediación. Por orden de la Presidencia de la Cámara de Representantes, se notificó el nombramiento de los Representantes *Ángel Custodio Cabrera Báez* y *Jaime Rodríguez Contreras*; por la

Presidencia del Senado de la República se notificó a los Senadores Arleth Casado de López y Aurelio Iragorri Hormaza para tal fin.

Con la presente acta se adjuntan los respectivos textos aprobados el día 11 de junio de 2013 en plenaria de Cámara (texto segundo debate) y el día 27 de noviembre de 2013 en plenaria de Senado (texto segundo debate), así como la fe de erratas aprobada en plenaria de Senado el día 4 de diciembre de 2013.

Esta Comisión Accidental se reunió en el recinto de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes con el fin de Conciliar el Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara y 268 de 2013 Senado, *por la cual se crea la estampilla ProUniversidad Nacional de Colombia y demás Universidades estatales de Colombia*. Como resultado de la discusión los Conciliadores decidieron acoger en su totalidad el texto aprobado el día 27 de noviembre de 2013 por la Plenaria del Senado y que posteriormente el día 4 de diciembre fue corregido en su artículo 9° mediante fe de erratas.

Producto de la lectura del texto definitivo, los conciliadores subsanan un error mecanográfico en el artículo 13 en la palabra “Estampillas” pues la palabra se encuentra en plural y teniendo en cuenta el sentido, el objeto y el espíritu del proyecto de Ley se elimina la letra “s” en el texto conciliado y se deja en lugar de la palabra “Estampillas” la palabra “Estampilla”, toda vez que el sustantivo de la frase debe ser singular.

Se presenta a continuación el texto conciliado:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2013 SENADO 192 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase y emítase la Estampilla ProUniversidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, con un término para su recaudo de veinte (20) años.

Artículo 2°. *Naturaleza Jurídica*. La estampilla “ProUniversidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” es una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.

Artículo 3°. *Distribución de los recursos*. La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente

manera: durante los primeros cinco (5) años, a partir de la promulgación de la presente ley, el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país. A partir del sexto año el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país.

Parágrafo. Los recursos transferidos a las universidades estatales, exceptuando la Universidad Nacional de Colombia, se asignarán mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. Dicha asignación se hará de acuerdo con el número de graduados por nivel de formación del año inmediatamente anterior en cada institución. La ponderación de cada graduado por nivel se hará de la siguiente manera:

Nivel	Valor
Doctorados	4
Maestrías y especializaciones médicas	3
Especializaciones	2.5
Pregrado	2

Para los programas no presenciales en cualquier nivel de formación, se asignará el valor por nivel correspondiente definido en la tabla anterior.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos*. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus Universitarios de las universidades estatales del país. Propendiendo siempre con estos recursos por la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para ello, los Consejos Superiores de las universidades estatales definirán los criterios técnicos para la aplicación de esta directriz.

Parágrafo 1. Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente Ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.

Parágrafo 2. Los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de las universidades estatales.

Artículo 5°. *Hecho generador*. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 6°. *Sujeto pasivo*. El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 7°. *Sujeto activo*. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

Artículo 8°. *Base gravable y tarifa*. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos, en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 SMMLV pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 SMMLV pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del Hecho Generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

Artículo 9°. *Causación*. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 10. *Recaudo*. Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial sin Personería Jurídica con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines

de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla ProUniversidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Artículo 11. *Dirección y administración del Fondo*. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias;

b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla;

c) Distribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley;

d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión;

e) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado;

f) Las demás relacionadas con la administración del Fondo.

Artículo 12. *Control*. Las universidades estatales en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el Artículo 3° de la presente Ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 13. *Control político*. El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a las universidades estatales sobre los recursos captados por concepto de la Estampilla formalizada en la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Arleth Casado de López, Aurelio Iragorri Hormaza, honorables Senadores.

Ponentes.

Ángel Custodio Cabrera Báez, Jaime Rodríguez Contreras, honorables Representantes, Ponentes.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2013 SENADO

por la cual se procura mejorar la publicidad del Trámite Legislativo y de las normas que se expiden a nivel Nacional.

I. Introducción

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 069 de 2013 Senado (de ahora en adelante, “el Proyecto”) para determinar la conveniencia del proyecto y su impacto en la publicidad del trámite legislativo. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

II. Trámite y antecedentes

El Proyecto de ley número 069 de 2013 fue radicado el 29 de agosto de 2013 en la Secretaría General del Senado de la República. Es autor del Proyecto el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

El 5 de septiembre de 2013, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley, y del mismo mes –mediante Acta MD 12– se me designa como ponente.

III. Objeto y contenido del proyecto

El proyecto de ley –que cuenta con 9 artículos– y tiene como objeto mejorar la publicidad del trámite legislativo y de las normas que se expiden a nivel nacional y territorial, permitiendo que el ciudadano se acerque y pueda participar activamente en la creación, seguimiento y conformación del ordenamiento jurídico.

La estructura del proyecto es breve y concreta. En el primer artículo se enuncia el objeto de la Ley; en el segundo artículo se determina el término de presentación de los proyectos de Ley al público y los medios para realizarlos; el tercer artículo el término de publicidad de las agendas legislativas; el cuarto artículo enuncia la presentación de un informe público al finalizar la legislatura por parte del Presidente del Congreso; el artículo quinto plantea la vinculación de los noticieros nacionales en temas de objeción presidencial y trámites de urgencia; el artículo sexto plantea la publicidad en la página web de la

Corte Constitucional para que los ciudadanos puedan intervenir; el artículo séptimo vincula a los noticieros nacionales en la publicidad de las leyes; el artículo octavo prevé la gratuidad de la promoción de los artículos anteriores en los noticieros nacionales; y el artículo noveno es la vigencia de la ley.

IV. Argumentos de la exposición de motivos

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del proyecto de ley se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Mejorar la publicidad del trámite legislativo y de las normas que se expiden a nivel nacional y territorial, acercando al ciudadano y así mismo que pueda participar activamente en la creación, seguimiento y conformación del ordenamiento jurídico.

2. Las personas son responsables por la infracción a la constitución y las leyes, pero en su mayoría la población desconoce qué normas existen, por eso es importante que puedan saber a partir de cuándo una norma aparece o desaparece del ordenamiento jurídico.

3. La vinculación de los medios de comunicación ya que si bien son privados obedecen a una concepción comunitaria que además tiene un deber social y es justo pedirle que asuma como tarea el ayudar a mantener a la comunidad instruida en estos asuntos. Tomando en consideración que el interés privado debe ceder ante el interés público, así como que la propiedad tiene una función social, los medios de comunicación deben colaborar en buena medida con la organización del Estado.

V. Conclusión

Por todo lo anterior, y tomando en cuenta la conveniencia y pertinencia de este proyecto que acercará al ciudadano al legislativo y vincula a los medios de comunicación con una responsabilidad social en pro del interés general, rindo ponencia positiva a este Proyecto de ley número 069 de 2013.

VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, al

Proyecto de ley número 069 de 2013 Senado, por la cual se procura mejorar la publicidad del Trámite Legislativo y de las Normas que se expiden a Nivel Nacional, en el texto del proyecto original.

Juan Manuel Corzo Román,

Coordinador Ponente,

Comisión Primera Constitucional
Permanente.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 092 DE 2013 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 2013.

Honorable Senador

CARLOS RAMIRO CHAVARRO

Presidente de la Comisión Segunda
Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 92 de 2013 Senado,** por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 me permito rendir ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 092 de 2013 Senado,** por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley en mención fue radicado el pasado 18 de septiembre de 2013 por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para su trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República para el análisis pertinente.

2. Origen de la negociación

Este Acuerdo recoge y amplía el Acuerdo de Alcance Parcial vigente mediante el artículo 25 del Acuerdo de Montevideo de 1980, desarrollado con el fin de fortalecer la integración económica regional y como instrumento para que los países de América Latina y del Caribe avancen en su desarrollo económico y social.

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Costa Rica es una herramienta clave en el propósito de afianzar nuestras relaciones con una de las economías más estables y dinámicas del continente americano, y es un importante paso en nuestro objetivo de consolidar las relaciones con los países centroamericanos. Es mercado con un poder adquisitivo superior en más de 20% al colombiano y con orientación importadora en materia de bienes industriales. Colombia ha buscado este TLC por cerca de 20 años. Gracias al interés que ha despertado en la región el proceso de Alianza Pacífico, durante la V reunión de este bloque en mayo de 2012, se impulsó la idea de llevar a cabo el proceso. En junio del mismo año, los Presidentes Juan Manuel Santos y Laura Chinchilla anunciaron formalmente el inicio de las negociaciones.

La negociación se adelantó en cuatro rondas, la I Ronda tuvo lugar en Bogotá del 30 de julio al 3 de agosto de 2012. En esta ocasión se avanzó en la discusión del texto general del Acuerdo y los textos de las siguientes disciplinas: reglas de origen y procedimientos aduaneros relacionados con origen, facilitación del comercio y procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual, competencia, servicios transfronterizos, solución de controversias, disposiciones iniciales, transparencia, administración del acuerdo y disposiciones finales.

La II Ronda de Negociaciones se realizó entre el 24 y 28 de septiembre de 2012, en la ciudad de San José de Costa Rica, con acuerdo en las disciplinas de cooperación y asistencia mutua en asuntos aduaneros, compras públicas, inversión, comercio electrónico, entrada temporal de personas de negocios y excepciones.

Entre el 22 y 25 de octubre de 2012 se adelantó la III Ronda de Negociaciones en Cali, Colombia, concluyendo el capítulo relacionado con medidas sanitarias y fitosanitarias.

Finalmente, la IV Ronda de Negociaciones que tuvo lugar del 4 al 8 de febrero de 2013 en San José de Costa Rica, concluyó con el cierre de las negociaciones en materia de servicios financieros, telecomunicaciones, acceso a mercados y defensa comercial.

3. Objeto y disciplinas desarrolladas

3.1. Objeto

El Acuerdo tiene por objeto definir el tratamiento preferencial aplicable a las importaciones de productos originarios de los dos países, con el fin de promover su desarrollo económico y productivo, a través del fortalecimiento de un intercambio comercial bilateral justo, equilibrado y transparente.

3.2. Disciplinas

El Acuerdo de Libre Comercio negociado entre Colombia y Costa Rica es un acuerdo comprensivo de última generación que incluye varios aspectos del comercio de bienes, servicios e inversión. En ese sentido, el acuerdo contempla, además del Preámbulo, los siguientes capítulos:

- Disposiciones iniciales y definiciones generales.
- Trato nacional y acceso de mercancías al mercado, para bienes agrícolas e industriales.
- Reglas de origen y procedimientos de origen.
- Facilitación del comercio y procedimientos aduaneros.
- Cooperación técnica y asistencia mutua en asuntos aduaneros.
- Medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Obstáculos técnicos al comercio.
- Defensa comercial.
- Propiedad intelectual.
- Contratación pública.
- Política de competencia y defensa del consumidor.
- Inversión.
- Comercio transfronterizo de servicios.
- Servicios financieros.
- Telecomunicaciones.
- Comercio electrónico.
- Entrada temporal de personas de negocios.
- Solución de controversias.
- Transparencia.
- Administración del acuerdo.
- Excepciones; y
- Disposiciones finales.

4. Importancia del acuerdo con Costa Rica para Colombia

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Costa Rica es una herramienta clave en el propósito de afianzar nuestras relaciones con una de

las economías más estables y dinámicas del continente americano, y es un importante paso en nuestro objetivo de consolidar las relaciones con los países centroamericanos. Es mercado con un poder adquisitivo superior en más de 20% al colombiano y con orientación importadora en materia de bienes industriales. Colombia ha buscado este TLC por cerca de 20 años. Gracias al interés que ha despertado en la región el proceso de Alianza Pacífico, durante la V reunión de este bloque en mayo de 2012, se impulsó la idea de llevar a cabo el proceso. En junio del mismo año, los Presidentes Juan Manuel Santos y Laura Chinchilla anunciaron formalmente el inicio de las negociaciones.

Costa Rica es una de las economías más sólidas de Latinoamérica, con la que Colombia ha sostenido por años fuertes vínculos culturales, comerciales y diplomáticos. Entre 2000-2007 el PIB costarricense registró una tasa media de crecimiento de 6%, por encima del promedio mundial (3,2%). A pesar de su estrecha relación con la economía estadounidense, Costa Rica logró recuperarse rápidamente después de la crisis financiera que empezó en 2008. A partir de 2010 la economía costarricense ha crecido de forma sostenida por encima del 4%, alcanzando un 5% en 2012, valor 1,8% superior al promedio mundial para ese año estimado en 3,2%. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional indican que Costa Rica cerrará con crecimiento de 4,2% el 2013, mientras que para la economía mundial se espera una tasa de 3%.

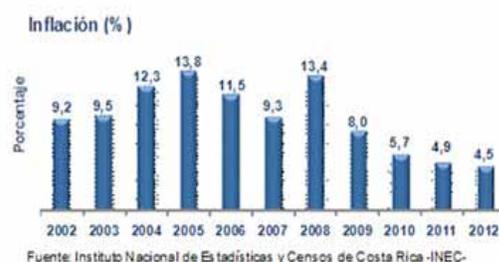
GRÁFICO N° 1

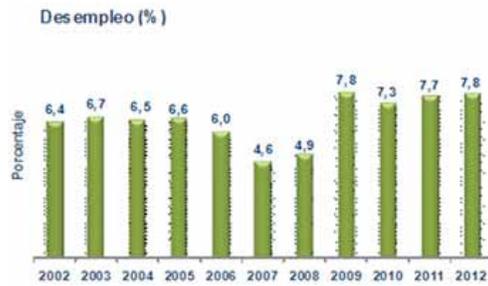
Crecimiento Económico Costa Rica 2002-2012



GRÁFICO N° 2

Inflación y desempleo 2002-2012





Estos resultados han venido de la mano de una política dinámica de atracción de inversiones y promoción del comercio exterior como ejes del crecimiento económico. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica, en 2012 la inversión extranjera directa (IED) alcanzó US\$2.265 millones equivalentes a 5% del PIB, mientras las exportaciones de ese año sumaron US\$16.903 millones, lo que representa 10% más de lo exportado el año anterior cuando alcanzaron US\$10.222 millones. En general, esta rápida recuperación se logró manteniendo bajo control cifras claves como el empleo y la inflación, y sin recurrir a medidas comerciales restrictivas.

• Comercio Exterior

Durante más de 20 años Costa Rica ha venido impulsando una ambiciosa agenda de integración económica que contempla: consolidar, ampliar y racionalizar la plataforma comercial del país, mejorar su funcionamiento y maximizar su aprovechamiento. Esta plataforma de comercio exterior incluye, además de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la integración centroamericana, varios ALC. De acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior costarricense, estos acuerdos actualmente cobijan cerca del 70% del comercio internacional del país. Ha suscrito acuerdos de libre comercio amplios con sus principales interlocutores comerciales o con grupos regionales como Singapur, China, Perú, Unión Europea, Centro América y EFTA.

A la fecha Costa Rica tiene vigentes ocho acuerdos de libre comercio, seis de ellos con economías de América Latina. Ha firmado acuerdos con Singapur, el Mercado Común Centroamericano (al que recientemente se incorporó Panamá), Perú, Unión Europea y Colombia. Está en el proceso de firma del acuerdo de libre comercio con los países la Asociación Europea de Libre Comercio. Actualmente, las prioridades de la ambiciosa agenda comercial de Costa Rica se concentran en países como Catar, Costa Rica del Sur y la India. La firma de este ALC, nos permitirá estar en condiciones similares de acceso al mercado costarricense que nuestros pares

como México, Perú y Chile y vincularnos a la cadena de producción de ese país que registra ventas representativas y crecientes de productos de alto valor agregado al mercado asiático.

TABLA N° 1
Acuerdos Comerciales de Costa Rica

País	Fecha de Inicio	Fecha de Fin	Fecha de Vigencia	Alcance
OMC	1 de Jan de 94			Comercio de Bienes
OMC	15 de Dic de 94			Comercio de Servicios
México	1 de Dic de 94	1 de Dic de 97		Acuerdo de Comercio
Paraguay	15 de Dic de 94	1 de Dic de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
Chile	15 de Dic de 94	1 de Dic de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
Caribe	23 de Ago de 97	1 de Dic de 97		Acuerdo de Comercio
Perú	1 de Ago de 97	23 de Nov de 98		Acuerdo de Comercio e Inversión
EUROPEA	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio
EUROPEA	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
China	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
Unión Europea	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
Singapur	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio
México	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio
Perú	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio
Colombia	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión
Costa Rica	1 de Ago de 97	1 de Ago de 97		Acuerdo de Comercio e Inversión

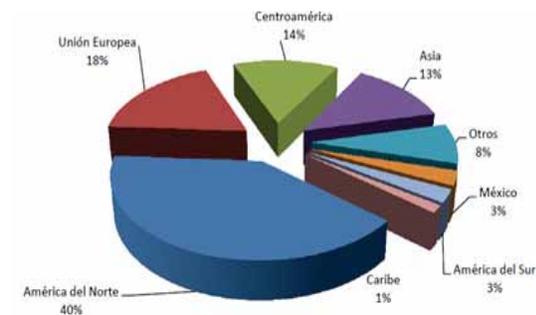
• Bienes

El comercio total de bienes en el 2012 alcanzó US\$28.915 millones, la cifra más alta reportada hasta el momento. La balanza comercial de bienes fue deficitaria, dado que las importaciones superaron a las exportaciones en US\$6.229 millones.

Durante el 2012, las exportaciones de bienes y servicios sumaron US\$16.903 millones, lo que representa 10% más de lo reportado en 2011. Los subsectores que mostraron mayor dinamismo fueron: plástico, equipos médicos, industria eléctrica y electrónica y la industria alimentaria aumentaron.

El mercado norteamericano fue el mayor receptor de productos costarricenses (40% del total), y Estados Unidos continuó siendo el principal socio con 39,2% de las exportaciones totales del país. Los mercados de la UE, Centroamérica y Asia representaron 18%, 14% y 13%, respectivamente. En términos de productos, los circuitos electrónicos integrados, los dispositivos médicos y la piña, se consolidaron como los principales productos de exportación en el 2012, con una participación cercana al 40% del total de las ventas en el exterior.

GRÁFICO N° 1
Costa Rica: Destinos de exportación 2012



Fuente: COMEX con base en cifras de PROCOMER.
* Datos preliminares sujetos a revisión.

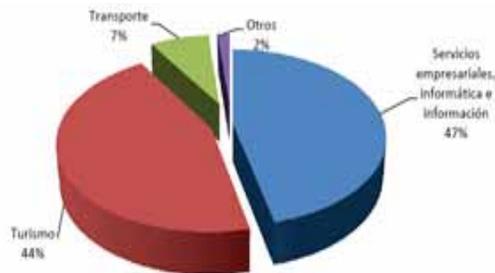
En el mismo año, las importaciones registraron un valor de US\$17.572 millones, 8,3% superior al año anterior, la cifra más alta desde la década de los noventa. Estados Unidos fue el principal proveedor de Costa Rica, con una participación de 50% del total de las compras en el exterior, seguido por China con 8,2% de las importaciones y México con 6,6%. Los principales productos importados en 2012 fueron: circuitos electrónicos integrados, aceites de petróleo o mineral bituminoso, circuitos impresos y medicamentos.

• Servicios

En los últimos años, el comercio internacional de servicios ha adquirido un papel cada vez más relevante en la economía global, hasta contribuir con un 18% del comercio mundial. Costa Rica refleja fielmente esta tendencia, la cual ha generado una transformación sustancial en su economía. Las exportaciones de servicios de tecnología de la información y servicios empresariales se han multiplicado por 10 en la última década hasta alcanzar a US\$2.626 millones en el 2012, y representando el 47% de las exportaciones de servicios de Costa Rica.

GRÁFICO N° 2

Costa Rica: exportaciones de servicios por tipo 2012



Fuente: COMEX con base en cifras del BCCR.
 * Datos preliminares sujetos a revisión.

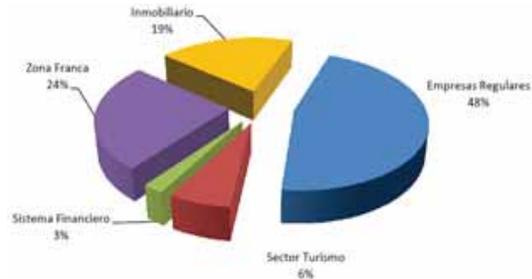
Las importaciones de servicios alcanzaron US\$2.035 millones en el 2012, 14,3% superior a lo registrado en 2011. En los últimos cinco años, las importaciones de servicios han presentado un crecimiento promedio anual de 2,3%. Los principales servicios importados durante este período fueron: transporte (43,2% de las importaciones totales de servicios), viajes-turismo (22,4%), otros servicios empresariales (15,4%), servicios de seguros (7,2%) y servicios de comunicaciones (4,5%).

• Inversión

En materia de IED, durante el 2012 Costa Rica recibió US\$2.265 millones del exterior, cifra récord en la historia del país. Estos recursos fueron destinados principalmente a financiar sectores de alta tecnología, producción y distribución de energía, obras públicas y servicios financieros.

GRÁFICO N° 3

Costa Rica: IED por sector 2012



Fuente: COMEX con base en cifras de BCCR.
 * Datos preliminares sujetos a revisión.

5. Principales elementos del acuerdo

El Acuerdo suscrito entre Colombia y Costa Rica es de última generación y contempla un marco jurídico con reglas claras, estables y transparentes que brindará seguridad y confianza y creará un ambiente favorable para el intercambio de bienes, servicios, inversión y compras públicas. En particular, en materia de bienes, la negociación abre oportunidades comerciales a la exportación de productos industriales y agroindustriales, principalmente. En bienes industriales, donde Colombia tiene grandes proyecciones, Costa Rica desgravará más de 98% del universo arancelario, con cerca del 75% con liberación inmediata de aranceles. En el ámbito agrícola, Costa Rica desgravará 81%, y de manera inmediata 60% del mismo.

En materia de acceso a mercado de bienes, los intereses principales de Colombia se concentran en el sector industrial y agroindustrial. La negociación se centró en lograr acceso en productos nacionales con alto potencial en el mercado costarricense, mientras se salvaguardaron las sensibilidades en el sector agrícola. Es así como, se lograron plazos de desgravación cortos o inmediatos para productos de interés tales como: confitería, galletería, bebidas energizantes, agroquímicos, textil, confecciones, pinturas, cuero y sus manufacturas, calzado, vehículos y autopartes, medicamentos, tableros de madera, materiales de construcción y manufacturas de hierro y acero entre otros.

Esta negociación era sensible para Costa Rica. La fuerte presencia de firmas colombianas en el país centroamericano, la cercanía geográfica y el tamaño de las empresas nacionales en este país fueron puntos de preocupación permanente de parte del sector privado costarricense.

Con el esperado ingreso de Costa Rica a la Alianza Pacífico (AP), durante el proceso de negociación se acordó pactar una segunda fase para acordar los términos de liberalización de 1,7% de las líneas arancelarias. Esta segunda fase de negociación se tiene prevista una vez Costa Rica sea miembro pleno de AP.

Dentro de los principales beneficios para Colombia en acceso a mercados se tiene, para el caso particular de la industria, que el TLC con Costa Rica permitirá a la mayoría de los productos colombianos ingresar a ese mercado en poco tiempo libre de aranceles. En total, Costa Rica liberará el 98,3% de sus líneas arancelarias a Colombia. Desgravación inmediata para el 74,4% de sus líneas arancelarias para los bienes industriales (incluyendo petróleo, combustibles, abonos, colorantes, pinturas, sostenes, fajas, sal, carbón, medicamentos, transformadores y lámparas, entre otros). Un 23,9% se desgravará en rebajas arancelarias graduales en 5, 10, 12 y 15 años hasta llegar a cero (automóviles, fibras e hilados y tejidos, autopartes y juguetes). La profundización del 1,7% restante se hará en el marco de la esperada adhesión de Costa Rica a AP.

Para los productos del sector agropecuario, algo más del 80% de las exportaciones agropecuarias a Costa Rica se desgravarán como resultado del Acuerdo. La industria de alimentos es sin duda uno de los sectores ganadores en la negociación, ya que tienen excelente potencial exportador y registra significativas exportaciones a dicho mercado en productos como confites, pasta de cacao, chocolates y galletas.

El acuerdo prevé que se puede trabajar posteriormente en esquemas de acceso a mercados para productos inicialmente no incorporados en la negociación, como podrían ser preparaciones de atún, carne de bovino, carne de cerdo, carne de pollo, lácteos, café y sus preparaciones, arroz, oleaginosas y azúcar. En todo caso, el acceso para dichos productos será revisado una vez Costa Rica sea miembro pleno de AP.

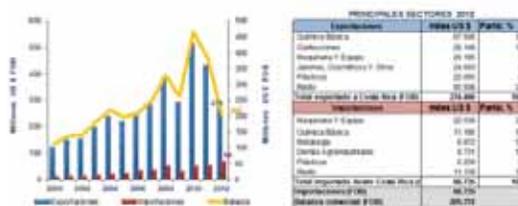
6. Estado de las relaciones comerciales con Costa Rica

• Bienes

Entre 2002 y 2012, el comercio bilateral entre Colombia y Costa Rica se ha duplicado, llegando a US\$347 millones en 2012. Las exportaciones colombianas totales a Costa Rica sumaron US\$274,5 millones, mientras que las importaciones llegaron a US\$68 millones, lo que significa una balanza comercial positiva para Colombia de US\$206,4 millones. El punto máximo del intercambio comercial bilateral se dio en 2010, cuando el comercio alcanzó US\$563 millones, con una balanza superavitaria favorable a Colombia que llegó a US\$465 millones. La caída de los dos últimos años en las exportaciones colombianas, se debe a bajas considerables en las exportaciones minero-energéticas. En 2012, por ejemplo, las exportaciones minero-energéticas hacia el país centroamericano cayeron en un 95%.

GRÁFICO N° 4

Balanza comercial Colombia- Costa Rica 2000-2012



res como servicios financieros, confecciones, construcción, alimentos y comercio, han hecho inversiones sustanciales en Costa Rica. Las inversiones colombianas durante los últimos diez años en el país centroamericano alcanzaron US\$459 millones, 3% del total de las inversiones recibidas por Costa Rica. Se destaca el crecimiento de los flujos recibidos en los años más recientes asociados a inversiones sustanciales en el sector de manufactura, comercio y servicios financieros.

Costa Rica es el octavo inversionista de América Latina en Colombia con inversiones acumuladas de US\$78,5 millones en la última década. Estas inversiones se han concentrado principalmente en el sector industrial (47% del total), seguido por el sector inmobiliario y hotelero, 16% y 14% respectivamente.

7. Consideraciones finales

El ALC con Costa Rica es un paso fundamental y natural en la consolidación de nuestras relaciones comerciales con Centroamérica, pues complementará lo dispuesto en el Acuerdo suscrito con los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). Por medio de este ALC podremos brindar mejores condiciones y garantías a los inversionistas de ambos países y facilitaremos el acceso al quinto mercado con mayor poder adquisitivo en América Latina, lo que nos permitirá aumentar y diversificar nuestras exportaciones e inversiones, y así avanzar en la senda de la prosperidad y la generación de empleo.

El ALC que se presenta a consideración del Congreso, le permite a Colombia condiciones de acceso similares a las de algunos de sus competidores en la región, tales como México, Perú, y de otras regiones como: Singapur, los países de la AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), China, la Unión Europea y los Estados Unidos, con los cuales Costa Rica ha suscrito acuerdos de libre comercio.

Así mismo, este Acuerdo es el paso previo para la integración de Costa Rica como Miembro Pleno de la Alianza del Pacífico, lo cual beneficiará tanto a Costa Rica como a los demás miembros de la Alianza, fortaleciendo este histórico proceso de integración profunda que ya se está volviendo un modelo y referente mundial.

Por las consideraciones antes expuestas me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado de la República, la siguiente:

8. Proposición

El suscrito Senador se permite proponer a los miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 92 de 2013 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica*”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, de acuerdo al texto anexo a la presente.

Del honorable Senador,

Roy Barreras,

Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

El Congreso de la República

Visto el texto del “*Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica*”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, que a la letra dice:

(Para ser transcritos: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, tomada del original que reposa en el archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia).

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica*”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica*”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, 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.

Del honorable Senador,

Roy Barreras,

Senador de la República.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2013

por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes].

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima del Honorable Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Ref.: Remisión concepto al **Proyecto de ley número 24 de 2013**, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes].*

Cordial saludo,

De manera atenta, se procede a remitir el concepto al **Proyecto de ley número 24 de 2013**, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes]*, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente

Alejandro Badillo Rodríguez,

Coordinador,

Grupo de Trabajo de Actividad Legislativa.

Anexo: 8 folios.

Bogotá, D. C.,

Honorable Senadora

CLAUDIA JEANNETH WILCHES

Carrera 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Observaciones al **Proyecto de ley número 24 de 2013**, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes].*

De manera atenta, el Departamento para la Prosperidad Social¹ se permite exponer las observaciones al proyecto de ley “Por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno”.

El proyecto en el artículo primero consagra que tiene por objeto “promover una cultura de respeto por la vida de todo ser humano y de solidaridad con los más vulnerables, como son el que está por nacer y su madre”. “Para tal fin ordena la implementación de programas de apoyo para las madres gestantes a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a lograr una maternidad digna, saludable, deseada, segura y sin riesgos, prevenir las muertes fetales, el abandono de niños y a reducir la morbimortalidad materna para lograr un verdadero desarrollo humano de la familia”. Además en el mismo artículo establece la pretensión de prevenir los abortos espontáneos por desatención médica, así como la práctica de abortos voluntarios (punibles o no punibles) por falta de alternativas, o de apoyo para asumir las responsabilidades propias de la gestación y la maternidad².

La finalidad consignada en el proyecto de ley, necesariamente se relaciona con los dere-

¹ El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (artículo 1° del Decreto 4155 de 2011). Entidad que tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia (artículo 2° del Decreto 4155 de 2011).

² Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto promover una cultura de respeto por la vida de todo ser humano y de solidaridad con los más vulnerables, como son el que está por nacer y su madre. Para tal fin ordena la implementación de programas de apoyo para las madres gestantes a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a lograr una maternidad digna, saludable, deseada, segura y sin riesgos, prevenir las muertes fetales, el abandono de niños y a reducir la morbimortalidad materna para lograr un verdadero desarrollo humano de la familia.

Para esto se buscará la prevención de abortos espontáneos por desatención médica, así como la práctica de abortos voluntarios (punibles o no punibles) por falta de alternativas, o de apoyo para asumir las responsabilidades propias de la gestación y la maternidad.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, entiéndase por recién nacido: la persona de 0 a 28 días de nacido; para recibir los beneficios de la presente ley será conforme y en concordancia con el término de la licencia de maternidad establecida por la legislación. Tomado del **Proyecto de ley número 24 de 2013**, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes].*

chos sexuales y reproductivos de las mujeres. El Tribunal Constitucional ha manifestado que “Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación”³. Las personas que tienen la capacidad de desarrollar su sexualidad son sujetos de estos derechos que deben ser respetados y garantizados⁴. Los derechos sexuales y reproductivos⁵, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, están protegidos por la Constitución Nacional, han sido reconocidos como derechos humanos y hacen parte del derecho constitucional⁶. Estos derechos se relacionan con los principales derechos fundamentales: derechos a la vida (artículo 11 CN), a la libertad (libre desarrollo de la per-

sonalidad (artículo 16 CN), libertad de conciencia (artículo 18 CN), libertad de asociación (artículo 38 CN)), a la igualdad (artículo 13 CN), a la integridad personal (artículo 12 CN), a conformar una familia (artículo 56), a la información y educación (artículo 67 CN), a la intimidad y a la confidencialidad (artículo 15 CN), a la salud (artículo 49 CN) y a la interrupción voluntaria del embarazo (Sentencia C-355/06)⁷.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-732 de 2009, diferencia entre derechos reproductivos y derechos sexuales. **Los primeros reconocen y protegen la autodeterminación reproductiva y el acceso a los servicios de salud reproductiva.** La autodeterminación reproductiva es la decisión libre de las personas, en especial las mujeres, de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia⁸. Se vulnera este derecho, por ejemplo, cuando se presentan embarazos, abortos, esterilizaciones o métodos de anticoncepción forzados. Los derechos reproductivos reconocen y protegen, en especial las mujeres, el acceso a los servicios de salud reproductivos. Este servicio incluye: educación e información sobre métodos anticonceptivos y acceso a los mismos eligiendo el de su preferencia; interrupción voluntaria de embarazo legal; medidas que garanticen una maternidad libre de riesgos en los períodos de gestación, parto y lactancia y; la prevención y tratamiento de las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino.

Los derechos sexuales reconocen y protegen la libertad sexual y el acceso a los servicios de salud sexual. La libertad sexual es el derecho que tienen las personas de decidir libremente si tienen o no relaciones sexuales y con quién (artículo 16 CN). Los servicios de salud sexual deben incluir: “información y educación oportuna, veraz, completa y libre de prejuicios sobre todos los aspectos de la sexualidad”; “atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio de la sexualidad” y; educación e información sobre métodos anticonceptivos y acceso a los mismos eligiendo el de su preferencia. Este último, siguiendo con la Sentencia T-732 de 2009, es un punto de encuentro entre derechos sexuales y reproductivos.

• La moralidad pública como ámbito de configuración legislativa

Ahora bien, analizada la iniciativa legislativa se denota que se sustenta en reglas éticas que intentan desestimular las prácticas de abortos voluntarios (punibles o no punibles). Es importante

³ Corte Constitucional Sentencias C-285 de 1997, C-822 de 2005, T-732 de 2009 y C-876 de 2011.

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-876 de 2011.

⁵ El marco jurídico internacional de los derechos sexuales y reproductivos es el siguiente: En el ámbito internacional: Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948; Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio 1948, aprobada por la Ley 28 de 1959; Convenios de Ginebra de 1949 y protocolos I y II de 1977, aprobados por la Ley 5ª de 1969 y la Ley 171 de 1994; Convención sobre el Estatuto de Refugiados, aprobado por la Ley 31 de 1961; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, aprobado por la Ley 74 de 1968; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, aprobado por la Ley 74 de 1968; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1969, aprobada por la Ley 22 de 1981; Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 y la Enmienda de 1992, aprobadas por la Ley 70 de 1986 y la Ley 405 de 1997; Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y Protocolo Facultativo Cedaw de 1999. Aprobadas por la Ley 51 de 1981, Decreto Reglamentario 1398 de 1990 y la Ley 984 de 2005; Convención sobre los derechos del Niño de 1989 y Protocolos 2000, aprobada por la Ley 22 de 1981, la Ley 765 de 2002 y la Ley 883 de 2003; Conferencia de Derechos Humanos Viena de 1993; Conferencias Mundiales sobre Población y Desarrollo: Buscares 1974, México 1984, Cuito 1994; Conferencias Mundiales de la Mujer: México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Beijing 1995; Estatuto de Roma de 1998, aprobado por la Ley 742 de 2002, Principios Rectores del Desplazamiento Forzado; Consejo de Seguridad sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, Resolución 3125 de 2000; Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, de 1969, aprobada por la Ley 16 de 1972; Pacto de Derechos Civiles y Políticos 1966, Protocolo Facultativo, aprobado por la Ley 74 de 1968; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto de San Salvador, de 1996, aprobado por la Ley 319 de 1996; Convención para prevenir y sancionar la tortura de 1985, aprobada por la Ley 409 de 1997; Convención Interamericana contra el Tráfico Internacional de Mujeres, aprobada por la Ley 407 de 1998 y; la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, aprobada por la Ley 248 de 1995 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Op.cit.).

⁶ Corte Constitucional Sentencia T-732 de 2009.

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos. 2008.

⁸ Artículo 42 de la Constitución Nacional y el artículo 16 ordinal e) de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

anotar que el aborto es una acción sancionada por la ley penal y que existen causales excepcionales que no son susceptibles de tipificación (la interrupción voluntaria del embarazo), por lo que el legislador dentro de su ámbito de configuración legislativa puede generar estímulos, acciones afirmativas o mecanismos que promuevan a los miembros de la sociedad a tener un comportamiento dentro de la licitud preestablecida en reglas de derecho. Sin embargo las distintas medidas que el legislador puede incorporar en las regulaciones legales deben ir orientadas por una moralidad objetiva o pública.

Por esto, se hace menester en virtud de salvaguardar el contenido deontológico del derecho, hacer una especial mención a la necesidad de incorporar, proteger y promocionar reglas morales en el sistema jurídico. Estas reglas deben garantizar dentro de un Estado moderno “*La Pluralidad*”. La Constitución del 91 consagra en su artículo 1º el respeto por la pluralidad⁹. Es mediante este respeto que la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos ha fijado posturas jurídicas de carácter deóntico que buscan proteger los atributos y derechos fundamentales de las personas, permitiendo el libre desarrollo de la personalidad, incluso permitiendo que construyan sus propios valores siempre y cuando no desconozcan un mínimo de reglas morales. Esto es, el respeto por el otro, la convivencia, la tolerancia, el reconocimiento de la diferencia y la alteridad, todos son presupuestos morales que de renunciar a ellos, el derecho carecería entonces de contenido para buscar la regulación social y fijar modos de vida buena.

Kelsen, en su obra *qué es la justicia*, revisó el concepto de moral y la separación que tenía que hacerse frente al derecho explicado en su texto teoría pura del derecho¹⁰. Kelsen admite la necesidad de incorporar la moral como contenido de su norma fundamental (que se sostiene en el principio democrático respetando los derechos de las minorías, evitando así autoritarismos, o la vulneración de los derechos de los perdedores en contiendas electorales)¹¹. Nótese entonces que

incluso el creador de la teoría pura del derecho reconoce la urgencia de incorporar elementos axiológicos que permitan asegurar los intereses de la sociedad.

De igual forma, Hart admite que la regla de reconocimiento que le da sentido al sistema jurídico es una regla compuesta por hecho y derecho al mismo tiempo. Es decir que lo que da coherencia al sistema es la confluencia de las prácticas sociales positivadas en el sistema de derecho¹². Esto significa inexorablemente que la moral no puede desligarse del todo del derecho, pues perdería su vocación de regulador de conductas.

A su vez, Ferrajoli también hace una disertación sobre la necesidad de reconocer la pluralidad moral en el derecho, pues concibe que el derecho no debe contener un tipo de moral determinado. Esto quiere decir que no se puede en un Estado laico promover tendencias axiológicas particulares (liberal, católico, protestante, hinduista, machista, feminista, entre otras) ya que en la relación entre el derecho y la deóntica debe primar la pluralidad moral. “El primer corolario de la separación entre derecho y moral es, por ello, el pluralismo moral que hemos de admitir y tolerar en la sociedad. Todos estamos y debemos estar sujetos al mismo derecho, es una condición de igualdad y antes aún de la certeza y del mismo papel normativo del derecho. En cambio, no todos tenemos y tanto menos debemos tener, en una sociedad liberal las mismas opiniones, creencias o valores morales. En esta asimetría se funda la laicidad del Estado y del derecho moderno, que no puede privilegiar a ninguna de las diversas concepciones morales que conviven en

una total libertad en su juego de argumentos y objeciones. No existe doctrina que pueda ser eliminada en nombre de la ciencia, pues el alma de la ciencia es la tolerancia. Comencé este estudio con el interrogante: “¿qué es la justicia?” Ahora, al llegar a su fin, me doy perfectamente cuenta que no lo he respondido. Mi disculpa es que en este caso me hallo en buena compañía. Sería más que presunción de mi parte hacerles creer a mis lectores que puedo alcanzar aquello que no lograron los pensadores más grandes. En rigor, yo no sé ni puedo decir qué es la justicia, la justicia absoluta, ese hermoso sueño de la humanidad. Debo conformarme con la justicia relativa: tan sólo puedo decir qué es para mí la justicia. Puesto que la ciencia es mi profesión y, por lo tanto, lo más importante de mi vida, la justicia es para mí aquello bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, junto con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia”.

⁹ Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

¹⁰ Ya que en su primera obra, intento separar el componente deóntico del derecho para crear una teoría propia, sostenida en normas válidas las cuales se sustentaban en una norma fundamental de contenido hipotético.

¹¹ Kelsen Hans, *¿qué es la justicia?* “Dado que la democracia es por naturaleza profunda libertad y libertad significa tolerancia, no existe forma alguna de gobierno más favorecedora de la ciencia que la democracia, la ciencia sólo puede desarrollarse cuando es libre. Ser libre quiere decir no sólo no estar sometida a influencias externas, esto es, políticas, sino ser libre interiormente: que impere

¹² Compárese con las obras *Derecho y moral*. Contribuciones a su análisis – Editorial Depalma – Buenos Aires -1961 (contiene tres ensayos de Hart: El positivismo jurídico la separación entre derecho y moral; ¿Hay derechos naturales? y Definición y teoría en la ciencia jurídica). ¿Existen Derechos Naturales? - revista *Estudios Públicos* del CEP - Santiago de Chile – 1990 y *El concepto de derecho* – Editorial Abeledo Perrot – Buenos Aires – 1992.

una sociedad, hasta el punto de prohibir un determinado comportamiento como delito solo porque, algunos o aunque sea la mayoría, lo consideren pecado, y no, únicamente, porque sea dañoso para terceros¹³”.

¹³ Ferrajoli Luigi. La cuestión del embrión entre el derecho y la moral. Por lo demás, es la relación entre las dos cuestiones, y, por consiguiente, las relaciones entre las soluciones propuestas en sede de filosofía moral y de filosofía del derecho, lo que suscita en el debate público las primeras divisiones. De forma esquemática señalaré dos posiciones que reflejan una antigua, secular división entre dos meta-éticas o filos-fías morales contrapuestas. La primera posición es la de la confusión, o sea, de la recíproca implicación entre cuestiones jurídicas y correspondientes cuestiones morales; dicho en pocas palabras, entre derecho y moral. La (presunta) inmoralidad del aborto o de otras prácticas lesivas para el embrión, según este punto de vista, no es sólo el presupuesto necesario, sino también la razón suficiente de su prohibición y punición. Es la posición expresada de manera emblemática por la religión católica: si un comportamiento es inmoral debe ser también prohibido por el brazo secular del derecho; si es un pecado debe ser también tratado como delito. Por tanto, si la supresión de un embrión, como consecuencia de intervenciones abortivas o de experimentaciones médicas, es (considerada) inmoral, entonces debe ser configurada además como un ilícito por parte del derecho.

La segunda posición es la opuesta de la separación entre cuestiones jurídicas y cuestiones morales, es decir, entre derecho y moral. En ella, la reprobación moral de un determinado comportamiento, como por ejemplo la destrucción de un embrión, no es por sí sola una razón suficiente para justificar la prohibición jurídica. Se trata, como es sabido, de la tesis ilustrada sostenida por Hobbes, Locke y después por todo el pensamiento laico y liberal, de Bentham y Beccaria a Mill, hasta Bobbio y Hart. Sobre esta tesis de la recíproca autonomía se basan tanto el derecho como la ética moderna: de un lado la secularización del derecho y del Estado, del otro el fundamento de la ética laica sobre la autonomía de la conciencia antes que sobre la heteronomía del derecho. Según esta tesis, el derecho no es no debe ser, pues no lo consiente la razón jurídica ni lo permite la razón moral un instrumento de reforzamiento de la moral. Su fin no es ofrecer un brazo armado a la moral, o mejor, debido a las diversas concepciones morales presentes en la sociedad, a una determinada moral. Tiene el cometido, diverso y más limitado, de asegurar la paz y la convivencia civil, impidiendo o reduciendo los daños que las personas puedan ocasionarse unas a otras: *ne cives ad arma veniant*. Según una imagen sugerida por Hobbes, derecho y moral pueden representarse como dos círculos que tienen el mismo centro pero diversa circunferencia, más amplia el de la moral, más restringida la del derecho. Si es verdad que todos los delitos pueden ser considerados pecados, no lo es lo contrario.

Esta segunda posición, la de la separación axiológica entre derecho y moral, puede identificarse con un postulado del liberalismo. Según ella, el derecho y el Estado no encarnan valores morales ni tienen el cometido de afirmar, sostener o reforzar la (o una determinada) moral o cultura, sino sólo el de tutelar a los ciudadanos. Por eso, el Estado no debe inmiscuirse en la vida moral de las personas, defendiendo o prohibiendo estilos morales de vida, creencias ideológicas o religiosas, opciones o actitudes culturales. Su único deber es garantizar la igualdad, la seguridad y los mínimos vitales. Y puede hacerlo mediante la estipulación y la garantía de los derechos fundamentales de todos en el pacto constitucional; a comenzar por los derechos de libertad, que equivalen a otros tantos derechos a la propia identidad cultural cualquiera que sea, homogénea o diferente, mayoritaria o minoritaria e incluso liberal o antiliberal.

Ahora bien, es innegable que en el sistema colombiano el derecho tiene una relación intrínseca con la moral, pues la Carta Política guarda la aspiración de lograr un tipo de sociedad que garantice a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo¹⁴, presupuestos con alto contenido axiológico. Sin embargo el Estado tiene el deber de propiciar una moralidad pública, la cual ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-814 de 2001, de la siguiente manera:

“Finalmente, en lo concerniente al equilibrio que debe darse entre la restricción de derechos que prevé la norma y el beneficio constitucional obtenido, la Corte encuentra que la limitación del derecho de adoptar impuesta a quienes viven de conformidad con sistemas morales distintos del propuesto por la moral pública, aunque significa una restricción fuerte del derecho al libre desarrollo de la personalidad (porque imposibilita llegar a ser padre o madre por la vía de la adopción), es la única manera de garantizar la prevalencia de los objetivos superiores relativos a la finalidad moral de la educación, dada la condición de los padres de ser los primeros y principales educadores de sus hijos. En efecto, debe suponerse que el proyecto de vida de los padres es transmitido a los hijos, quienes “se educan” dentro de ese espacio vital. Desde este punto de vista, la norma es estrictamente proporcionada por contemplar una restricción que se erige en la única manera de lograr un objetivo constitucional...”

Por tanto, la Corte comparte la teoría de que el Estado no debe promover un tipo de moral determinado, pero debe garantizar la pluralidad de las formas de vida buena que se sustentan en distintos modelos axiológicos. Esa garantía se concreta a través de la moralidad pública que se explica por medio del idealismo trascendental (método propuesto por Kant¹⁵), entendiendo que la moral pública tiene dos perspectivas: una *fenoménica* y otra de carácter *noumenica*. La primera revisa el concepto de lo moral teniendo

¹⁴ Compárese con el preámbulo de la Constitución de 1991 “En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”.

¹⁵ Véase Hoyos Luis Eduardo, Kant entre la sensibilidad y la razón Capítulo 6 ¿qué debo hacer? la filosofía moral de Kant página 123.

do en cuenta la historia y las tradiciones. Desde esta óptica podría asegurarse que la moral que maneja el Estado colombiano históricamente es de corte cristiano, por lo cual genera el rechazo de minorías que buscan su reconocimiento. La perspectiva nouménica¹⁶, con la cual la Corte Constitucional diseñó el concepto de la moral pública, parte de un concepto inteligible de moralidad pública como un atributo de la sociedad de fijar sus parámetros.

En virtud de lo anterior, el único que puede fijar los parámetros de autogobierno así como los modos de vida buena es la sociedad, mediante la corporación erigida para representar los intereses del pueblo, esto es, a través del Congreso. SIN EMBARGO LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA tiene un marco de configuración.

Para el ejercicio de la función legislativa, el Congreso de la República cuenta con lo que se ha denominado “*facultad de configuración legislativa*”, entendida como el margen de discrecionalidad en la labor de desarrollo de las normas superiores. Tal concepto constituye una clara manifestación del principio democrático y pluralista del ordenamiento jurídico, dentro del cual las diferentes posturas de pensamiento de los miembros del órgano legislativo tienen incidencia en el desarrollo e implementación de la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que no se trata de una facultad absoluta, toda vez que debe guardar sujeción y subordinación a la Constitución. Al respecto, en la Sentencia C-081 de 1996, la Corte Constitucional indicó:

“El legislador no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de normas (artículo 4° C.P.). Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas opciones dentro del marco de la Carta. Esto es lo que la doctrina constitucional comparada ha denominado la libertad de formación democrática de la voluntad o la libertad de configuración política del Legislador, según la cual corresponde al Congreso adoptar libremente, dentro de los marcos de la Constitución, diferentes políticas y definiciones legislativas que expresen la visión de las distintas mayorías que se expresan democráticamente en esa instancia. Por ello esa Corporación ha señalado que “es propio de una Constitución democrática y pluralista como la colombiana, que sus normas materiales o sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas de interpretación”.

¹⁶ El **Noumeno** es un concepto que se refiere a *cosa -en sí*, es decir que el mundo se puede ver en relación al sujeto de conocimiento, como objetivo del conocimiento del sujeto, esa es la consideración de las cosas como fenómeno como algo que estructura y condiciona el sujeto.

De acuerdo con lo anterior, se trata de una libertad regulada, subordinada a los preceptos de rango constitucional, en el que es posible establecer una escala en el margen de acción del órgano legislativo, que depende del grado de precisión con que la Constitución regula una institución jurídica. De manera que a mayor desarrollo constitucional, menor libertad de configuración.

En la misma línea argumentativa, la jurisprudencia constitucional¹⁷ ha precisado que la mayor o menor amplitud de la libertad de configuración legislativa en cabeza del Legislador depende de: **(i) la materia regulada, (ii) los valores, principios o derechos constitucionales que se regulen, (iii) el instrumento mediante el cual se adoptó la regulación, y (iv) del contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe dicha regulación.**

Ahora bien, el proyecto de ley extralimita el ámbito de configuración, toda vez que al intentar promover medidas para desestimular la interrupción voluntaria del embarazo en los casos autorizados por la Corte Constitucional, después de un análisis respecto de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer de categoría *ius fundamental*, imprime una moral particular y no plural, desconociendo así los principios o derechos constitucionales desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como el contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe dicha regulación y desarrollo.

Por tanto, las medidas contempladas en la iniciativa legislativa tales como generar un programa curricular donde se capacite sobre el riesgo que corre la mujer al practicarse un aborto y sus posibles consecuencias físicas y psicológicas, se sensibilice e informe sobre el derecho fundamental constitucional a la vida del niño o niña que está por nacer, así como el derecho de la mujer embarazada a ser protegida por el Estado, dando a conocer la exposición de motivos y el articulado de este proyecto de ley¹⁸; descono-

¹⁷ Sentencia C-983 de 2010, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ **Artículo 3°.** Obligaciones de los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Al Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Administradoras de Riesgo en Salud (ARS), las Empresas Sociales del Estado (ESE), del nivel central o descentralizado; tanto públicas como privadas y las entidades responsables de la prestación del servicio de Seguridad Social en Salud de los Regímenes Especiales, del Contributivo, Subsidiado y Vinculado; los Entes Territoriales y de Integración Social de Distritos Especiales y del Distrito Capital, les corresponde las siguientes obligaciones:

1. Promover metodologías, pedagogías y procesos educativos de educación sexual y reproductiva en

cen los casos en los que el aborto se encuentra despenalizado (interrupción voluntaria del embarazo). Por esta razón, en virtud de garantizar una adecuada educación sexual y reproductiva el proyecto de ley debe estimular también la adecuada información hacia la mujer respecto a sus derechos reproductivos y sexuales de manera integral.

Desde la perspectiva de género, para las mujeres la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos es de la mayor importancia porque las reconoce no solamente como seres

reproductivos, sino como personas que pueden “ejercer su sexualidad de manera placentera sin que esta implique necesariamente el embarazo”¹⁹.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el proyecto de ley, al establecer lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación y al parto digno, se enmarca dentro de algunos de los componentes de los derechos reproductivos, y que a la vez son sus principios fundamentales, como son “el derecho de hombres y mujeres de decidir de manera libre y responsable la posibilidad de ser padres o madres”²⁰ y “el derecho a tener acceso a servicios de salud y atención médica que garanticen una maternidad segura, libre de riesgos en los periodos de gestación, parto y lactancia y se brinde las máximas posibilidades de tener hijos sanos”²¹. Si bien la propuesta normativa en el artículo 13 numeral 5 establece que se realizarán campañas para promover el respeto por la vida en gestación, ***sin detrimento de que la mujer embarazada que se encuentra bajo las causales de aborto despenalizado pueda optar por dicha intervención***, en varias partes de su articulado se menciona “la prevención del aborto no punible” y la promoción de la prevalencia de la vida del nasciturus (artículos 1°; 3° numerales 4, 5 y 7; 6° y 12)²², contrariando no solo la Sentencia

adolescentes, la prevención de embarazos no deseados y desarrollar estrategias educativas que permitan reforzar en jóvenes adolescentes, hasta los 19 años, escolarizadas y universitarias, sus proyectos de vida, sus derechos y deberes en el ejercicio responsable de la sexualidad.

2. Garantizar la igualdad de oportunidades en salud, nutrición y educación para las niñas colombianas y extranjeras residentes en el país, con el fin de que alcancen la madurez física y emocional antes de ser madres.

3. Reducir las desigualdades en salud materna de las mujeres pobres, las de áreas rurales, las desplazadas por la violencia, y las de zonas tuguriales de las principales ciudades del país.

4. Programar una actividad curricular cada seis meses para los niveles, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional, educación para el trabajo y desarrollo humano, y educación de adultos, donde se capacite sobre el riesgo que corre la mujer al practicarse un aborto y sus posibles consecuencias físicas y psicológicas; se sensibilice e informe sobre el derecho fundamental constitucional a la vida del niño o niña que está por nacer, así como el derecho de la mujer embarazada a ser protegida por el Estado, dando a conocer la exposición de motivos y el articulado de este proyecto de ley.

5. Realizar campañas permanentes en las instituciones educativas públicas y privadas, para que la comunidad estudiantil tenga conocimiento sobre los derechos constitucionales del que está por nacer, sobre la especial protección que merecen en razón a su vulnerabilidad y no posibilidad de defenderse, de tal manera que se oriente a que el embarazo se asuma con responsabilidad, tanto por el padre como por la madre del hijo que se concibe, y que haya respeto por la sexualidad.

6. Implementar campañas que generen solidaridad para con las mujeres embarazadas, teniendo en cuenta la evidente fragilidad e indefensión del ser humano que se está formando en el vientre materno de estas.

7. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, mediante campañas de promoción, darán a conocer la importancia de traer al mundo hijos, e informar y promover en las mujeres del país la importancia para el desarrollo de nuestra sociedad de la consulta, programación y preparación pregestacional.

8. A la creación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; de Programas de Promoción del Cuidado y Atención de la mujer embarazada y del niño recién nacido, enfocadas hacia el padre.

9. Informar y sensibilizar a los niños, niñas y adolescentes en el reconocimiento, de su integralidad y respeto por el ejercicio de su sexualidad generando alternativas responsables que mejoren sus proyectos de vida y fortaleciendo la toma de decisiones para engendrar y desarrollar una progenitura responsable

¹⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *op.cit.*

²⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *op.cit.*

²¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *op.cit.*

²² **Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto promover una cultura de respeto por la vida de todo ser humano y de solidaridad con los más vulnerables, como son el que está por nacer y su madre. Para tal fin ordena la implementación de programas de apoyo para las madres gestantes a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a lograr una maternidad digna, saludable, deseada, segura y sin riesgos, prevenir las muertes fetales, el abandono de niños y a reducir la morbimortalidad materna para lograr un verdadero desarrollo humano de la familia. Para esto se buscará la prevención de abortos espontáneos por desatención médica, ***así como la práctica de abortos voluntarios (punibles o no punibles)*** por falta de alternativas, o de apoyo para asumir las responsabilidades propias de la gestación y la maternidad.

Artículo 3°. Obligaciones de los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar..., les corresponde las siguientes obligaciones:

...

4. Programar una actividad curricular cada seis meses para los niveles, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional, educación para el trabajo y desarrollo humano, y educación de adultos, ***donde se capacite sobre el riesgo que corre la mujer al practicarse un aborto y sus posibles consecuencias físicas y psicológicas; se sensibilice e informe sobre el derecho fundamental constitucional a la vida del niño o niña que está por nacer, así como el***

C-355 de 2006, sino también afectando el derecho de la mujer a la interrupción voluntaria del embarazo “IVE” dado el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la distinción entre el nasciturus y la persona humana.

derecho de la mujer embarazada a ser protegida por el Estado, dando a conocer la exposición de motivos y el articulado de este proyecto de ley.

5. Realizar campañas permanentes en las instituciones educativas públicas y privadas, para que la comunidad estudiantil tenga conocimiento sobre los derechos constitucionales del que está por nacer, sobre la especial protección que merecen en razón a su vulnerabilidad y no posibilidad de defenderse, de tal manera que se oriente a que el embarazo se asuma con responsabilidad, tanto por el padre como por la madre del hijo que se concibe, y que haya respeto por la sexualidad.

...
7. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, mediante campañas de promoción, **darán a conocer la importancia de traer al mundo hijos**, e informar y promover en las mujeres del país la importancia para el desarrollo de nuestra sociedad de la consulta, programación y preparación pregestacional.

Artículo 6°. Principios. Los programas de ayuda a la mujer especialmente vulnerable se implementarán teniendo en cuenta los siguientes principios:

Respeto de la dignidad humana: El Estado reconoce que por respeto a la dignidad de la mujer y a sus derechos, ella debe encontrar apoyo en la sociedad y el Estado para atender las dificultades de su embarazo, y que para un auténtico ejercicio de su libertad la mujer debe contar con alternativas que no se limiten a la práctica del aborto provocado penalizado o despenalizado. **Así mismo el Estado reafirmará la importancia de proteger la vida en gestación.**

Artículo 12. Compromiso del Estado. Las autoridades públicas asumirán su compromiso con el propósito de la presente ley, de la siguiente manera:
Gobierno Nacional

1. El Ministerio de Salud y Protección Social dentro de sus acciones con enfoque de salud pública, en concreto el capítulo de “Maternidad segura y prevención del aborto inseguro”, desarrollará programas nacionales para el apoyo a la mujer en estado de embarazo y prevención del aborto voluntario e involuntario. También desarrollará programas para promover una cultura de respeto por toda vida humana y solidaridad con las mujeres gestantes.

2. El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de sus modelos de vigilancia de morbilidad materna y neonatal, presentará informes anuales sobre mortalidad materna, número de abortos espontáneos, número de abortos provocados penalizados o despenalizados, y complicaciones de salud relacionadas con este fenómeno, que permitan evaluar la efectividad, la pertinencia y la eficacia de los programas de apoyo a la mujer en estado de embarazo y **prevención del aborto voluntario e involuntario.**

Gobiernos municipales y departamentales

1. Los gobiernos municipales, distritales y departamentales deberán incluir en sus planes de desarrollo, y en concreto en sus políticas de salud pública, programas específicos de apoyo a la mujer embarazada y prevención del aborto, con sus respectivas apropiaciones presupuestarias.

2. Llevarán un registro anualizado sobre mortalidad materna, número de abortos espontáneos y número de abortos provocados penalizados y despenalizados y complicaciones de salud relacionadas con este fenómeno, que se presenten en su jurisdicción con el fin de evaluar la efectividad, la pertinencia y la eficacia de los programas territoriales de apoyo a la mujer en estado de embarazo y **prevención del aborto voluntario e involuntario.**

Sobre la protección jurídica distinta del nasciturus y la persona humana dijo la Corte Constitucional²³:

“Por otra parte, si bien corresponde al Congreso adoptar las medidas idóneas para cumplir con el deber de protección de la vida, y que sean de su cargo, esto no significa que estén justificadas todas las que dicte con dicha finalidad, porque a pesar de su relevancia constitucional la vida no tiene el carácter de un valor o de un derecho de carácter absoluto y debe ser ponderada con los otros valores, principios y derechos constitucionales.

...
Ahora bien, dentro del ordenamiento constitucional la vida tiene diferentes tratamientos normativos, pudiendo distinguirse el derecho a la vida consagrado en el artículo 11 constitucional, de la vida como bien jurídico protegido por la Constitución. El derecho a la vida supone la titularidad para su ejercicio y dicha titularidad, como la de todos los derechos está restringida a la persona humana, mientras que la protección de la vida se predica incluso respecto de quienes no han alcanzado esta condición.

...
En todo caso, como se sostuvo anteriormente, dentro de los límites fijados en la Constitución, determinar en cada caso específico la extensión, el tipo y la modalidad de la protección a la vida del que está por nacer corresponde al legislador, quien debe establecer las medidas apropiadas para garantizar que dicha protección sea efectiva, y en casos excepcionales, especialmente cuando la protección ofrecida por la Constitución no se puede alcanzar por otros medios, introducir los elementos del derecho penal para proteger la vida del nasciturus.

...
Conforme a lo expuesto, la vida y el derecho a la vida son fenómenos diferentes. La vida humana transcurre en distintas etapas y se manifiesta de diferentes formas, las que a su vez tienen una protección jurídica distinta. El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al nasciturus, no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana. Tanto es ello así, que en la mayor parte de las legislaciones es mayor la sanción penal para el infanticidio o el homicidio que para el aborto. Es decir, el bien jurídico tutelado no es idéntico en estos casos y, por ello, la trascendencia jurídica de la ofensa social determina un grado de reproche diferente y una pena proporcionalmente distinta.

...
²³ Corte Constitucional Sentencia C-355 de 2006.

En conclusión, de las distintas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad no se desprende un deber de protección absoluto e incondicional de la vida en gestación; por el contrario, tanto de su interpretación literal como sistemática surge la necesidad de ponderar la vida en gestación con otros derechos, principios y valores reconocidos en la Carta de 1991 y en otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, ponderación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha privilegiado.

Si bien la Sentencia C-355/06 trata sobre los límites a la potestad de configuración del legislador en materia penal, o de manera general en ejercicio de su potestad sancionatoria, los criterios fijados en esta sentencia son relevantes para el análisis del presente proyecto de ley, comoquiera que las argumentaciones sirvieron de base para proteger el derecho de la mujer a la interrupción voluntaria del embarazo en los tres eventos señalados en dicho fallo de constitucionalidad frente a la protección a la vida del nasciturus.

Estos límites a la libertad de configuración legislativa descritos en la Sentencia C-355/06 son:

1. El principio y el derecho fundamental a la dignidad humana. El legislador “no puede desconocer que la mujer es un ser humano plenamente digno y por tanto debe tratarla como tal, en lugar de considerarla y convertirla en un simple instrumento de reproducción de la especie humana, o de imponerle en ciertos casos, contra su voluntad, servir de herramienta efectivamente útil para procrear”²⁴.

2. El libre desarrollo de la personalidad. “Este derecho ampara libertades específicas tales como: la de decidir el estado civil; la opción de maternidad o paternidad; expresar su orientación sexual y ejercer libremente su opción sexual; cambiar su nombre acorde con su identidad sexual y el decidir someterse a intervenciones quirúrgicas o tratamientos que tengan consecuencias sobre la salud sexual o reproductiva”²⁵.

3. La salud, así como la vida y la integridad de las personas. “El derecho a la salud tiene una estrecha relación con la autonomía personal y el libre desarrollo personal que reserva al individuo una serie de decisiones relacionadas con su salud libre de interferencias estatales y de terceros”²⁶.

²⁴ Corte Constitucional Sentencia C-355 de 2006.

²⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROFAMILIA y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *op.cit.*

²⁶ Corte Constitucional Sentencia C-355 de 2006.

Así las cosas, si bien son plausibles las medidas que se proponen para proteger a la mujer en gestación y al recién nacido, el marco dentro del cual se desarrollan es dentro de la protección a la vida del nasciturus desconociendo la Sentencia C-355 de 2006 y el derecho a la mujer de interrupción del embarazo “IVE”. La propuesta normativa debe replantearse de manera que su finalidad se encuadre dentro de los principios y derechos constitucionales, así como la jurisprudencia constitucional que los desarrolla de manera particular en los temas tratados.

• Se requiere concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda

El proyecto de ley en sus artículos 7° numeral q)²⁷ y 13 numeral 3)²⁸ reconocen un subsidio alimentario a la mujer embarazada desempleada o en estado de vulnerabilidad manifiesta. Dicho subsidio será reglamentado por los Ministerios de Hacienda y de Salud. Asimismo, se dispone de recursos del Estado cuando se establece en el artículo 15 la posible contratación de los Centros de Apoyo a la Mujer “CAM” para el cumplimiento de algunos compromisos fijados en la propuesta normativa. Aquí es pertinente mencionar que el proyecto de ley debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334²⁹. Si bien el objetivo establecido en

²⁷ Artículo 7°. *Derechos de la mujer embarazada.* Toda mujer durante su embarazo, trabajo de parto, parto y puerperio tendrá los siguientes derechos:

...

q) A tener subsidio alimentario y al suministro de complementos alimenticios y de micronutrientes, cuando esté desempleada o en estado de vulnerabilidad manifiesta, o presente malnutrición, el cual será reglamentado por los Ministerios de Hacienda y de Salud dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley;

²⁸ Artículo 13. Elementos necesarios de los programas de apoyo a la mujer embarazada y prevención del aborto a nivel nacional, departamental y local.

El programa debe contemplar los siguientes servicios:

...

3. La mujer en estado de embarazo recibirá subsidio de alimentación si se encuentra en situación de desempleo o desamparada.

²⁹ Artículo 334. <Artículo modificado por el artículo 1°, del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

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

la iniciativa es loable, no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal. Le corresponde al Ministerio de Hacienda determinar el impacto fiscal que generaría el reconocimiento de tal subsidio alimentario, así como la posible financiación de los contratos que se vayan a suscribir con las CAM.

Revisado lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³⁰ donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una

los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

³⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

En el presente caso, no fue tenido en cuenta, por el autor del proyecto de ley, el marco fiscal para el reconocimiento del apoyo económico del que trata la iniciativa legislativa. Por lo tanto, se requiere el cumplimiento de los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, evitando de esta manera el desconocimiento del principio de sostenibilidad fiscal, dado que sin este requisito la propuesta legislativa se torna inviable.

• Conclusión

Sin desconocer que las normas de protección a la mujer embarazada y al recién nacido, a través del reconocimiento de mandatos de actuación a los poderes públicos a favor de estos sujetos de especial protección constitucional, son medidas legislativas necesarias que deben adoptarse las medidas del proyecto de ley deben entenderse en armonía con lo consignado en la Sentencia C-355 de 2006. Por tal razón, se recomienda considerar las observaciones realizadas para que el proyecto de ley continúe su trámite sin que sobrepase el límite de configuración legislativa, de manera que respete el precedente trazado por la Sentencia C-355 de 2006 sobre la protección de la vida del nasciturus y el derecho de la mujer a la interrupción voluntaria del embarazo “IVE”. Aunado a lo anterior, debe contarse con el aval de Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la CN.

Cordialmente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses,

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (5) día del mes de diciembre año dos mil trece (2013). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, el Concepto Jurídico del Departamento de la Prosperidad Social, suscrita Asesora de la Oficina Jurídica, doctora Lucy Edrey Acevedo Meneses, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley número 24 de 2013 Senado**, por la cual se establecen lineamientos para los

programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. Autoría del proyecto de los honorables Congresistas Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, José Darío Salazar Cruz y honorables Representantes Lina María Barrera Rueda, Rosmery Martínez Rosales.

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

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 29 DE MAYO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2012 SENADO

por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto eliminar la habilitación para incluir el cargo fijo en los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y gas como elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios en el país.

Artículo 2°. El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio, cuya fórmula solo podrá incluir los costos de operación del servicio, costos de inversión para mejoramiento del servicio, costo de tasas ambientales si hay lugar a ello, sin que se incluyan costos administrativos y siempre vinculado a la calidad del servicio.

90.2. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

Artículo 3°. El artículo 137.1 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente durante un término de quince (15) días o más, dentro de un mismo período de facturación.

Artículo 4°. El artículo 40 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

Artículo 40. Las tarifas por el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional deben incluir los siguientes cargos:

- a) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión del usuario a la red de interconexión;
- b) Un cargo variable, asociado a los servicios de transporte por la red de interconexión.

Artículo 5°. El artículo 46 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

Artículo 46. La Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrá en cuenta los siguientes componentes en la estructura de tarifas:

- a) Una tarifa por unidad de consumo de energía;
- b) Una tarifa por unidad de potencia, utilizada en las horas de máxima demanda;
- c) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión cada vez que el usuario se conecte al servicio de electricidad.

Parágrafo 1°. Para el cálculo de cada componente se tendrán en cuenta los costos y cargos establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Parágrafo 2°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias.

Artículo 6°. Las Comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios modificarán las

estructuras tarifarias vigentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con el fin de aplicar los criterios dispuestos en el artículo 2° de la misma.

Artículo 7°. Régimen de Transición. El desmonte del cobro del cargo fijo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se realizará de forma progresiva, así:

1. Las empresas ubicadas en municipios con una cobertura superior a 80% tendrán seis (6) meses para implementar la medida.

2. Las empresas ubicadas en municipios con cobertura entre 50 y 80% tendrán tres (3) años para implementar la medida.

3. Las empresas con coberturas inferiores a 50% tendrán cinco (5) años para implementar la medida.

Las comisiones de regulación establecerán la regulación pertinente para este propósito, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la inspección y seguimiento del cumplimiento de estas normas.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo lo establecido en el régimen de transición, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO, EN SESIÓN DEL DÍA 19 DE NOVIEMBRE DE 2013, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2013 SENADO, 100 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y ordenar que en él se incorporen la identificación y valoración de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieran de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica como financiera, para determinar si se terminan o se demueven.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual, aquella haya con-

cluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.

b) Registro de Obras Civiles Inconclusas: Es el inventario de obras civiles que en los distintos órdenes territoriales y entidades estatales, no se encuentran terminadas y finalizadas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales.

Artículo 3°. A las entidades estatales les corresponderá realizar el Registro de Obras Civiles Inconclusas, para establecer la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades estatales tendrán un plazo máximo de tres (3) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 4°. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

c) Clase de obra.

d) Ubicación geográfica.

e) Área del predio.

f) Planos aprobados por la autoridad competente.

g) Licencias de construcción y ambientales.

h) Área contratada.

i) Área total construida al momento de incluirla en el Registro.

j) Presupuesto original de la obra.

k) Estado actual de la obra.

l) Contratos celebrados para la construcción de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales.

m) Razones técnicas y jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa.

n) Pagos efectuados.

o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa.

p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación.

q) Concepto del organismo de control, en casos de demolición.

Artículo 5°. La Entidad Estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Artículo 6°. En todas las entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Para su implementación, los entes territoriales y las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet.

Parágrafo 1°. Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual consolidará la información suministrada por Entidades Estatales.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales deberán enviar copia de Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Contraloría General de Nación o Contralorías Territoriales según el caso.

Artículo 7°. El Registro de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general, tales como páginas de Internet.

Artículo 8°. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los Ministros, Gerentes, presidentes, directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, o quienes representan al Estado, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

CONTENIDO

Gaceta número 1000 - Jueves, 5 de diciembre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 161 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de Erigido el municipio de Donmatías, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. 1

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación, Acta de conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, 268 de 2013 Senado, por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia. 3

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en el Senado al Proyecto de ley número 69 de 2013 Senado, por la cual se procura mejorar la publicidad del Trámite Legislativo y de las normas que se expiden a nivel Nacional. 6

Informe de ponencia y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 092 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013. 7

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Departamento para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 24 de 2013, por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. [Apoyo a madres gestantes]. 13

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

Texto aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado en sesión del día 29 de mayo de 2013 al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado, por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones. 22

Texto aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado, en sesión del día 19 de noviembre de 2013, al Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, por la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones. 23