



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1031

Bogotá, D. C., viernes, 18 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2019 SENADO

por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2019 Senado, *por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.*

Atendiendo la designación que se me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, previas las siguientes consideraciones.

1. Trámite legislativo

La presente iniciativa fue radicada el 27 de agosto de 2019 por los Senadores *Angélica Lozano, Iván Marulanda, Jorge Londoño, Julián Gallo, Juan Luis Castro* y por los Representantes a la Cámara *Juanita Goebertus, Inti Asprilla, León Fredy Muñoz, César Ortiz y David Racero*. Acompañé como coautor este proyecto. La exposición de motivos y el texto original fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 790 de 2019.

Mediante comunicación de la Secretaría de la Comisión Primera del Senado con fecha del 4 de septiembre de 2019, se me informó que por decisión de la mesa directiva de esta célula legislativa fui designado ponente de la iniciativa.

El tema objeto de estudio en esta reforma constitucional no es nuevo, pues ya ha sido presentado a consideración del Congreso de la República con anterioridad:

- Proyecto de Acto Legislativo 31 de 2017 Cámara, (archivado)
- Proyecto de Acto Legislativo 74 de 2018 Cámara, (archivado)
- Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2018 Senado, (archivado)

2. Objeto del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar los artículos 126 y 133 de la Constitución Política, con el fin de establecer un límite de tres periodos a la elección de los integrantes de los cuerpos colegiados de elección directa: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales y Juntas Administradoras Locales, sean estos periodos consecutivos o no consecutivos.

El proyecto busca, del mismo modo, materializar la voluntad popular expresada en torno a la pregunta número 7 de la Consulta Popular Anticorrupción, que obtuvo 11'300.109 votos por el sí y 110.921 por el no y que preguntó a los colombianos:

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado

de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

4. Consideraciones del ponente

La democracia se convierte en un concepto positivo en Atenas a través del voto. Para entonces, la idea que orientaba la política era la del gobierno de los más aptos. En la edad media, es el *derecho de corporación* el más cercano al concepto de representación. Más adelante, en el siglo XIX, tras la crisis de la democracia representativa se dieron los primeros pasos en dirección a la democracia participativa de nuestros días¹.

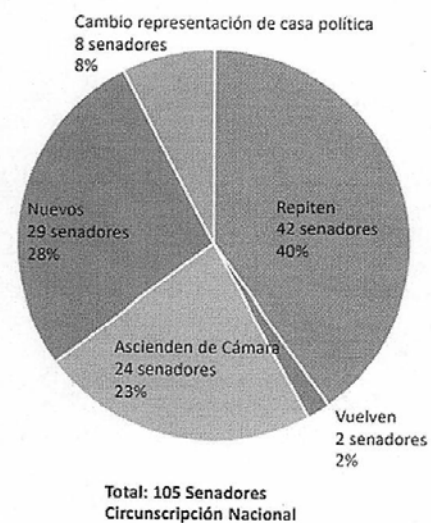
Puede afirmarse que la participación de los individuos en política ha sido una conquista histórica y uno de los principales medios de expresión de esta es el voto. En el caso colombiano, uno de los pilares de la Constitución Política es la participación (artículo 1º). A su vez, el artículo 2º consagra como fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La participación es fundamental para la democracia tal como es concebida en el Estado liberal moderno y está estrechamente relacionada con la soberanía popular y la separación de poderes. Sin embargo, no se agota en el derecho a elegir y ser elegido, pues el ejercicio político cobra legitimidad en la medida en que el elector asume un rol de importancia en la toma de decisiones y puede actuar más allá del sufragio. El principio de participación democrática contenido en la Constitución, supone una revaloración del papel del ciudadano en el conjunto de la sociedad en una esfera mayor a la electoral, pues “implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”².

La normativa colombiana establece como mecanismos de participación ciudadana el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa, el referendo, la revocatoria de mandato y el cabildo abierto. Sin embargo, no cabe duda que el mecanismo del sufragio es un acto mediante el cual el principio de participación se materializa, no obstante, no se agota en este. La reelección indefinida de representantes en los cuerpos colegiados de elección popular supone una barrera a la participación, pues en el contexto colombiano juega en contra de las probabilidades que haya renovación política.

Si bien la renovación de la política es un proceso que trasciende el cambio de los individuos que ocupan las curules de elección popular, la posibilidad que esto ocurra es un paso importante en esta dirección. Según un informe de la Misión de Observación Electoral, para las elecciones legislativas de 2018, repiten 42 Senadores, vuelven 2 senadores que fueron electos en el pasado, 24 ascienden de la Cámara de Representantes, 8 son electos con el cambio de casa política y apenas 29 son nuevos³.

Renovación del Senado



Fuente: Misión de Observación Electoral

Además de disminuir las posibilidades que nuevos individuos ocupen cargos de elección popular, su permanencia indefinida en estos cargos puede ser un estímulo perverso para que haya corrupción electoral, pues se personifica la política y el contenido programático de las campañas y el ejercicio de representación tienden a debilitarse en contraste con la conformación de empresas electorales individuales que actúan conforme a sus intereses reeleccionistas.

Algunos argumentos en contra de la imposición de límites son⁴:

- Se impone una limitación al voto de los ciudadanos, pues ellos bien podrían decidir libremente reelegir a un candidato.
- Se limitan los incentivos para que haya una política demarcada por la experiencia y la especialización de los políticos en campos específicos.
- Disminuiría la capacidad profesional del Congreso.

¹ KAS papers No. 35, Mecanismos de Participación ciudadana: ¿renovación de los escenarios de participación?, pág. 5, 2018

² Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 1994. M. P.: Hernando Herrera Vergara.

³ MOE, Resultados electorales. Elecciones legislativas y consultas interpartidistas, 2018. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Resultados-Congreso-2018.pdf>

⁴ Burgat, Casey, Five Reasons to oppose congressional term limits. Brookings Institution, 2018. <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/01/18/five-reasons-to-oppose-congressional-term-limits/>

- Impide que miembros con amplia experiencia ganada a través de los años y que son reconocidos por un buen trabajo puedan reelegirse.
- Generaría un incentivo para el fenómeno de la “puerta giratoria” entre el sector público y privado.

En contraste, algunos de los efectos positivos evidenciados en la imposición de límites se relacionan con:

- Rotación: un efecto esperado es la renovación de quienes ocupan los cargos de elección popular⁵.
- Las posiciones de liderazgo ya no son ostentadas por los miembros que lleven más tiempo, sino por quienes se distinguen por su labor⁶.
- Los miembros de estos cuerpos de elección popular tendrán menos tiempo para desarrollar compromisos financieros con lobistas y grupos de interés.
- Ayudaría a despersonalizar la política, lo cual privilegiaría la toma de decisiones basada en el contenido programático y en el ejercicio de representación de los electores.
- Se crean incentivos para que lleguen al poder ciudadanos que no son políticos de profesión.

La medida propuesta en el presente proyecto de acto legislativo es conveniente en el contexto colombiano, pues la permanencia indefinida en los cargos de elección popular ha provocado la acumulación regional de poder y ha disminuido las posibilidades de acceso a instancias de representación popular de la ciudadanía.

La inelegibilidad en la Constitución Política y en el contexto internacional.

La Carta Política establece una diferenciación entre aquellos cargos sobre los cuales existe un límite en el número de veces en que pueden ser ejercidos por las mismas personas y entre aquellos que no poseen dicho límite. A partir de esta distinción la Corte Constitucional ha desarrollado los conceptos de inelegibilidad y elegibilidad.

La inelegibilidad corresponde al límite impuesto en relación con la prohibición para que un individuo pueda ejercer en un cargo más allá del número de veces establecido constitucionalmente. Una vez ejercido por el determinado periodo, se considera que el individuo es “inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente

la posibilidad de aspirar otra vez, por lo cual no puede ser reelegido”⁷.

En el caso contrario, a pesar que la normativa constitucional define el periodo para el ejercicio de determinado cargo, como lo es el del Senador o Representante a la Cámara, estos pueden ser ejercidos en pluralidad de ocasiones sean estas consecutivas o no. En este caso el individuo una vez termina el ejercicio en el cargo, se considera que es elegible para el mismo.

Las normas constitucionales vigentes no establecen un límite al número de ocasiones que los integrantes de los cuerpos de elección popular sobre los cuales se centra esta propuesta de reforma, puedan aspirar a la misma dignidad. En este sentido, se propone que una vez culmine el ejercicio en el cargo en el cual fueron electos, y que dicho ejercicio haya sido por tres veces sean estas consecutivas o no, dichos individuos sean considerados inelegibles para el mismo cargo de elección popular.

Al respecto, la Corte Constitucional con claridad ha señalado que la limitación en el número de veces que un individuo pueda aspirar a un mismo cargo de elección popular no comporta la vulneración de un derecho:

“La imposibilidad jurídica de concurrir al debate electoral, en calidad de aspirante a ocupar un cargo público, obedece a una decisión incorporada en la Constitución y, tratándose de una opción decidida en atención a situaciones objetivas ponderadas por el Constituyente, no cabe sostener que al sujeto imposibilitado para candidatizarse se le haya limitado un derecho, pues, sencillamente, el derecho a postularse de nuevo no surge a la vida jurídica y, en consecuencia, la posición de quien desea presentar su nombre a otra justa electoral carece de respaldo constitucional, porque, habiéndolo decidido el Constituyente, así aparece establecido en la Constitución.

La inelegibilidad, entonces, comporta una exclusión del derecho al sufragio pasivo impuesta a ciertos individuos y solo afecta a quienes se encuentran en las circunstancias constitucionalmente contempladas que dan lugar a esa situación, mas no al resto de los ciudadanos que, hallándose fuera del supuesto previsto, tienen a su alcance, en los términos del artículo 40 de la Carta de 1991, el derecho a “elegir y ser elegidos”⁸.

Del mismo modo, las normas de otros países contemplan la limitación al número de veces que se puede ejercer en cargos de elección popular. En la exposición de motivos se incorporó un interesante ejercicio comparativo que se cita a continuación:

⁵ Drage Bowser, Jennifer, The Effects of Legislative Term Limits. The Council of State Governments, 2005. <https://knowledgecenter.csg.org/kc/content/effects-legislative-term-limits>

⁶ Ibid.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸ Ibid

	CONGRESO		CONCEJO	ASAMBLEA
	CÁMARA	SENADO		
MÉXICO	1933: Prohibición de reelección inmediata. Se permitió de nuevo en 2014. Pueden permanecer máximo 12 años (2 periodos senado, 4 cámara) pero debe ser reelecto con mismas condiciones iniciales (partido o coalición). (DOF 29-04-1933, 10-02-2014)		1933: Prohibición de reelección inmediata para legisladores federales. (DOF 10-02-2014)	
ECUADOR	2018: Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez consecutiva o no, para el mismo cargo. Si es para un cargo diferente, deberán renunciar al que están en el momento de postulación. (Art. 114, Constitución Política)			
ESPAÑA	No existe regulación a nivel nacional		En algunas regiones hay limitaciones. Juan de Castilla y León estableció máximo 8 años en el mismo cargo y sin posibilidad de reelección para la misma institución.	
BOLIVIA	El tiempo de mandato de los asambleístas es de 5 años y solo se pueden reelegir una vez de manera continua. (Art. 156, Constitución Política de Bolivia)			
AUSTRALIA	Pueden estar durante un periodo máximo de 3 años sin reelección inmediata (Commonwealth of Australia Constitution Act, Art. 13)	Pueden estar durante un periodo máximo de 6 años, pero la mitad de los senadores se renueva a los 3 años (Commonwealth of Australia Constitution Act, Art. 13)		
NUEVA ZELANDA	Pueden estar durante un periodo máximo de 3 años sin reelección (Crown Entities Act 2004, s. 30)			

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene sentido en la medida en que haga parte de un acuerdo entre todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso que busque la implementación de medidas complementarias de lucha contra la corrupción electoral como lo es el establecimiento de listas cerradas para la inscripción de candidatos.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2019 Senado “Por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa” con base en el texto original.

2019

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
 Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2019 SENADO

por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2019

Doctor

Santiago Valencia González

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, “*por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000*”.

Cordial Saludo:

Presento informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República, del Proyecto de Ley número 151 de 2019 Senado “*por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la ley 600 de 2000*”.

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 21 de agosto de 2019 fue radicado en Secretaría del Senado el Proyecto de ley número 151 de 2019.

“por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la ley 600 de 2000”. Es una iniciativa de la Honorable Senadora Amanda Rocío González Rodríguez.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, mediante Acta MD-05 del 17 de septiembre de 2019, me designó ponente para primer debate del proyecto de ley.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, tiene por objeto interpretar por vía de autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000 – Código de Procedimiento Penal^[1]. Se entenderá que el recurso de apelación que procede contra sentencia, comprende la impugnación contra el fallo condenatorio de única instancia, de segunda instancia por primera vez y en sede de casación por primera vez.

Sumado a lo anterior, en virtud del principio de favorabilidad penal, que aplica tanto a procesados como a condenados, el presente proyecto de ley propone aclarar el sentido retroactivo de su aplicación^[2] a partir del momento en que se promulgó la Ley 74 de 1968^[3] y la Ley 16 de 1972^[4].

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

A. Sobre la facultad del Congreso de la República para interpretar las leyes

En Colombia, la Constitución de 1991 le confirió al Congreso de la República la facultad de interpretar la ley con el propósito de fijar el sentido y el alcance de una disposición legal, así:

“Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. ***Interpretar***, reformar y derogar ***las leyes***. (...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Asimismo, la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso-, determina el tipo de funciones que le conciernen al Congreso de la República:

Artículo 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.* (...)”

Como antecedente histórico, encontramos que la interpretación legislativa -entendida como aquella que lleva a cabo el propio autor de la ley, con el propósito de aclarar dificultades en la aplicación de normas ya expedidas-, tiene sus orígenes en el sistema jurídico romano. En la época del imperio romano, el emperador era el único autorizado para aclarar las inquietudes respecto a las reglas que él mismo dictaba (derivándose de ello el brocardo: *ejus est interpretari legem cujus est condere* -la interpretación de la ley corresponde a quien la dicta-).

El emperador Justiniano prohibió a los jueces interpretar su obra el “*Corpus Iuris Civile*”. Federico II el Grande de Prusia emitió un decreto que ordenaba a los jueces consultar una comisión legislativa para interpretar los preceptos legales cuando surgían dudas. La Revolución Francesa dio el salto y reservó al legislativo la facultad de interpretar las leyes.^[5]

B. Sobre el principio constitucional del debido proceso.

Los artículos 1º y 2º de la Constitución establecen que Colombia es un Estado social de derecho que se funda en el respeto de la dignidad humana, razón por la cual dispone como uno de sus fines esenciales el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y la vigencia de un orden justo.

Para cumplir con dicha finalidad, las autoridades deben guiarse por las reglas del debido proceso, principio que es de aplicación obligatoria en toda clase de actuaciones administrativas y judiciales. Así lo ordena el artículo 29 superior:

“Artículo 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a **impugnar la sentencia condenatoria**, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

(Negrillas y subrayado fuera del texto)

La Corte Constitucional en una de sus primeras providencias, Sentencia T-496 de 1992, expresó:

“La institución del Debido Proceso está contemplado en todas las legislaciones y ello ha permitido consagrar este principio como pilar fundamental de la tesis que forman el Debido Proceso Universal. Ya particularizada la figura del debido proceso se convierte en un derecho fundamental constitucional en beneficio de las personas consideradas partes dentro de la relación procesal.”

En 2015, la Corte, en Sentencia C-496, señaló que el debido proceso es un derecho fundamental que se ha definido como “una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas

específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”.

El principio-derecho al debido proceso también tiene sustento en el bloque de constitucionalidad, tanto por estar incluido en los convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, como por haber sido parte del desarrollo interpretativo de órganos internacionales, especialmente por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos define así el debido proceso: *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley”* [6].

El artículo 25 de la Convención establece la obligación para los Estados, de consagrar en el ámbito interno recursos efectivos para la protección de los derechos. *“No basta, dice la Corte Interamericana, con que los recursos jurídicos estén consagrados en las normas, sino que deben tener un efecto útil”* [7].

Citamos, finalmente, una fuente doctrinal que sintetiza el concepto “debido proceso”: *“desde el constitucionalismo norteamericano, el debido proceso ostenta la naturaleza de un principio general del derecho constitucionalizado que consta de una faceta procesal contentiva de un conjunto de garantías irrenunciables del juicio limpio como la contradicción, la igualdad, la publicidad, el juez natural e imparcial, entre otras, a las que deben acogerse todos los sujetos en las actuaciones que afecten la vida, la libertad y la propiedad.”* [8]

C. Sobre el derecho a impugnar el fallo condenatorio

El derecho a la impugnación hace parte del núcleo esencial del principio-deber al debido proceso y, por ende, es eje fundamental de nuestro Estado de Derecho. Oigamos al **artículo 29 constitucional**: *“toda persona tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria”.*

Derecho que está previsto en instrumentos internacionales:

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**, ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972. Consagra el derecho que le asiste a toda persona de impugnar el fallo de la siguiente manera:

“Artículo 8°. Garantías Judiciales

h) derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.”

Asamblea General de Naciones Unidas, **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, aprobado por nuestro país a través de la Ley 74 de 1968. Reitera el derecho de impugnar la sentencia condenatoria, así:

“Artículo 14

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.”

En ese orden, el artículo 93 de la Constitución^[9], consagra que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos prevalecen en el orden interno. Por tanto, las normas precitadas que hacen alusión al derecho a impugnar el fallo condenatorio, hacen parte íntegra del denominado bloque de constitucionalidad de obligatorio cumplimiento.

Según la Sentencia **C-792 de 2014**, este derecho subjetivo, constitucional y convencionalmente reconocido, es una *“herramienta específica y calificada de defensa a las personas que han sido declaradas penalmente responsables y a las que se les ha impuesto una condena”*; adicionalmente, corresponde a una garantía de corrección judicial de la sentencia incriminatoria. Adicionalmente, la providencia agrega: *“el derecho a la impugnación asegura que el condenado en un juicio penal pueda ejercer a plenitud los derechos de defensa y de contradicción, controvirtiendo tanto el contenido de la decisión judicial, como sus fundamentos normativos, fácticos y probatorios, para que, a partir de los cuestionamientos del recurrente, el juez efectúe una revisión integral del caso y de la providencia condenatoria”.*

La Sentencia C-792 de 2014 es un hito en la definición de esta materia. Allí la Corte dejó sentadas las *“reglas de juego constitucionales”*, entre las que destacamos:

- (i) Aun cuando relacionados, la impugnación de la primera sentencia condenatoria y la garantía de la doble instancia son elementos conceptuales autónomos y perfectamente diferenciables a partir de sus fundamentos normativos, de su estatus jurídico, de su contenido, objeto y finalidad.
- (ii) La impugnación de la primera sentencia condenatoria es un derecho subjetivo, constitucional y convencionalmente reconocido, que integra el derecho de defensa y en virtud del cual quienes resultan condenados tienen derecho a recurrir la determinación incriminatoria para asegurar, mediante el principio de doble conformidad judicial, que la sentencia sea impuesta correctamente. Contenido que, como se verá más adelante, también ha sido prohijado en instancias internacionales.
- (iii) El derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria no demanda la existencia de instancias adicionales, sino de medios que permitan atacar el *contenido y las bases fácticas, probatorias y normativas del acto incriminatorio*, para utilizar palabras de la Corte Constitucional. Esto,

bajo el entendido de que recursos como los de revisión y casación y mecanismos como el de la tutela contra providencias judiciales, no son idóneos y efectivos para esa finalidad por su carácter excepcional, por las causales específicas de procedencia y por la discrecionalidad para la elección de las providencias objeto de examen vía casación.

- (iv) El derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria resulta vulnerado en aquellos eventos en los que no existen los mecanismos señalados en el literal anterior, bien por anomia jurídica, ora porque los existentes, como sucedía en el caso colombiano, no eran idóneos y efectivos para el logro de la finalidad asociada al derecho subjetivo en comento.
- (v) El Congreso fue exhortado para regular íntegramente el ejercicio del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria dentro del año siguiente a la notificación por edicto de la Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. De no cumplirse con tal regulación, resultaba procedente la impugnación de la primera sentencia condenatoria ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena.

Así las cosas, la garantía de impugnar el primer fallo condenatorio en el marco de un proceso penal, se extiende independientemente de la fase procesal en que se produzca, es decir, en única instancia, en primera instancia, en segunda instancia, o en sede de casación.

El Congreso, mediante **Acto Legislativo 01 de 2018** pretendió remediar la situación inconstitucional generalizada por la inexistencia de mecanismos que permitieran ejercer el derecho de impugnación de la primera sentencia condenatoria, para lo que creó algunas salas especiales en la Corte Suprema de Justicia, señaló que *“la primera condena podrá ser impugnada”* y asignó a la Corte Suprema de Justicia^[10] la competencia para resolver la solicitud de *“doble conformidad”* de la primera sentencia condenatoria.

Ese Acto Legislativo no fue suficientemente claro para brindar una alternativa integral a las deficiencias legislativas advertidas por la Corte Constitucional, específicamente en lo relacionado con la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria, incluso las de aquellas personas que fueron juzgadas penalmente en un proceso de única instancia, con anterioridad a esa reforma constitucional.

La Corte Constitucional, recientemente se pronunció frente al asunto, mediante Sentencia de Unificación, **SU- 218 de 2019**, reiterando el llamado al Congreso así:

“La Sala Plena de la Corte Constitucional reiterará, de conformidad con el llamado que al efecto también expuso la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 14 de noviembre de 2018, y que en su oportunidad hizo

esta Corporación al expedir la Sentencia C-792 de 2014, el exhorto al Congreso de la República para que profiera la ley que de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2º y 7º del artículo 235 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2018, es necesaria para tramitar la solicitud de doble conformidad judicial de la primera sentencia penal de condena”.

El Congreso de la República, tiene el deber de interpretar con autoridad el artículo 191 de la ley 600 de 2000, que se refiere tanto a la apelación de la sentencia como a las providencias interlocutorias. El artículo en mención no distingue entre sentencia absolutoria y condenatoria, por lo que se hace necesario aclarar cualquier duda, frente al mandato universal y constitucional que cobija el derecho subjetivo sin limitación o excepción alguna, para impugnar toda sentencia condenatoria.

Tampoco debemos olvidar los hechos históricos, porque impugnar la sentencia condenatoria en el marco de un proceso penal, no es una garantía nueva. Su origen se remonta al derecho romano. Existía una institución de la República romana denominada la *“provocatio ad populum”* (apelación al pueblo), la cual consistía en lo siguiente:

“En sustancia, la provocatio consistió en el derecho del ciudadano a invocar el pronunciamiento de la asamblea popular sobre su conducta, cuando era objeto de persecución por parte de un magistrado que amenazaba su vida o su patrimonio. No cabe duda de que esta institución fue considerada como elemento esencial de la constitución republicana.

Para Cicerón es patrona illa civitatis ac vindex libertatis (De or. 2, 199); Tito Livio la llama arx lihertatis tuendae (3, 45, 8).” ^[11]

Así las cosas, este instituto le permitió al ciudadano romano apelar ante el pueblo, reunido en comicios, aquellas decisiones dictadas por los magistrados que considerara injustas o arbitrarias y que resultaban, la mayoría de las veces, imponiendo la pena capital.

D. Sobre el principio de favorabilidad en materia penal

Establecido en el inciso 3º del artículo 29 constitucional y reiterado en la normativa procesal penal, supone que las leyes permisivas o favorables, aun cuando sean posteriores, se aplican preferentemente sobre las restrictivas y desfavorables^[12], con independencia de que se trate de normas sustanciales o procesales, porque, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, *“para la aplicación del principio en materia penal no cabe hacer distinción entre normas sustantivas y normas procesales, pues el texto constitucional no establece diferencia alguna que permita un trato diferente para las normas procesales”.* ^[13]

El principio se aplica a procesados o condenados, cubre la situación particular de ambos. Así lo señala la Corte Constitucional, en Sentencia T-797 de 2006:

“Al amparo de la discrecionalidad judicial, no resulta legítimo alterar la esencia de una institución como la favorabilidad, despojándola de elementos que le son inherentes como el poder de retrotraer los efectos de una ley (favorable); su operatividad frente a tránsitos normativos; su indiscutible extensión a personas que tengan la condición de condenados, (lo que lleva implícita la ejecutoria de la sentencia condenatoria)” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Bajo esas condiciones, el principio de favorabilidad, al imponer la aplicación de la ley – sustancial o procesal- más favorable, bien se trate de procesados o condenados, se cataloga como excepción a los principios de retroactividad y ultractividad de la ley penal.

Y tratándose de asuntos relacionados con condenados se le califica, además, como “una excepción al principio general de cosa juzgada, circunstancia que no duele al derecho penal por cuanto se trata de vitalizar una situación respaldada por la Constitución, por la ley y por tratados internacionales”^[14].

La favorabilidad en materia penal es un criterio de sólida tradición en el ordenamiento jurídico colombiano. La Ley 153 de 1887 la regula en los siguientes términos:

“**Artículo 44.** En materia penal la ley favorable o permisiva prefiere en los juicios a la odiosa o restrictiva, aun cuando aquella sea posterior al tiempo en que se cometió el delito.

Esta regla favorece a los reos condenados que estén sufriendo su condena.”

Es decir, si una nueva ley contiene disposiciones más favorables, la nueva norma, sustancial o procesal, se aplica, incluso, a los hechos presuntamente delictivos acaecidos con anterioridad a su vigencia, como garantía integradora del derecho fundamental al debido proceso.

Los artículos 14 del Código Civil y 58 de la Ley 4 de 1913 – Régimen Político y Municipal- disponen que cuando una ley se limita a declarar el sentido de otra ley, se entenderá incorporada en ella para todos los efectos, sin alterar lo dispuesto en sentencias ejecutoriadas antes de que entre a regir en el tiempo intermedio. No impiden o limitan esos artículos que el presente proyecto de ley, en virtud del principio de favorabilidad penal, que aplica tanto para procesados como condenados -según reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional^[15], tenga alcance sobre las sentencias en las cuales no se garantizó la doble conformidad judicial y que fueron dictadas con posterioridad de la Ley 74 de 1968 y la Ley 16 de 1972.

E. Las obligaciones adquiridas en materia de derecho internacional y la jurisprudencia de tribunales internacionales

El derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria encuentra fundamento convencional -artículos 8.2 de la Convención

Americana de Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-.

Esos instrumentos prevén la necesidad de un mecanismo o recurso, no necesariamente de una nueva etapa procesal, que permita un nuevo análisis del caso, incluyendo los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que justificaron el fallo condenatorio.

Mediante sentencia del 17 de noviembre de 2009, la CIDH manifestó que “*si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso [el de impugnación de la condena penal], no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana. Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso*”^[16].

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en recientes dictámenes, se ha pronunciado expresamente sobre el derecho consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 14(5)-, relacionado con la obligación de los ordenamientos internos de consagrar mecanismos que permitan apelar la sentencia y solicitar la revisión de la condena penal por un tribunal superior.

- (i) En Dictamen del 8 de agosto de 2018 el Comité de Derechos Humanos, en el caso del ex congresista Iván Díaz Matéus, condenado por la Corte Suprema de Justicia en única instancia, señaló expresamente que el referido proceso penal constituía una violación del artículo 14(5) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“10.4 El Comité recuerda que el artículo 14(5) del Pacto establece que una persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. El Comité recuerda que la expresión ‘conforme a lo prescrito por la ley’ no tiene la intención de dejar la existencia misma del derecho a la revisión a la discreción de los Estados partes. Si bien la legislación de un Estado parte puede disponer en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la

revisión de su sentencia y condena por un tribunal. En el presente caso, el Estado parte ha reconocido que no existía ningún recurso disponible para que el autor pueda solicitar que el fallo condenatorio y condena fueran revisados por otro tribunal (paras 4.3-4.4). Además, de acuerdo a información en el dominio público, el 24 de abril de 2015 la Corte Constitucional declaró inconstitucional varios artículos del Código de Procedimiento Penal que omitían la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional y exhortó al Congreso de la República para que, en el término de un año, regule íntegramente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De lo contrario, se debía entender que procede la impugnación contra todas las sentencias condenatorias. El 28 de abril de 2016, la CSJ emitió una sentencia en que señalaba que la disposición de la Corte Constitucional era aplicable respecto de sentencias que no se encontraban ejecutoriadas para el 24 de abril de 2016. El 18 de enero de 2018, el Poder Legislativo, mediante acto legislativo número 001 de 2018, modificó la Constitución (artículos 186, 234 y 235) de forma que se garantice el derecho a la doble instancia penal para aquellas personas que gocen de aforamiento parlamentario. Por consiguiente, el Comité concluye que el Estado parte violó los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 14(5) del Pacto.

11. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5°, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una vulneración del artículo 14(5) del Pacto.
 12. De conformidad con el artículo 2(3)(a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello requiere una reparación íntegra a los individuos cuyos derechos hayan sido violados. Por consiguiente, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a conceder al autor una indemnización adecuada. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.” [17]
- (ii) En Dictamen del 13 de noviembre de 2018 el Comité de Derechos Humanos, en el caso del ex ministro Andrés Felipe Arias Leiva, condenado por la Corte Suprema de Justicia, nuevamente llamó la atención al Estado colombiano al dictaminar que la referida condena penal constituía una violación de los artículos 14(5) y 25 del Pacto, así:

“11.4 El Comité recuerda que el artículo 14(5) del Pacto establece que una persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. El Comité recuerda que la expresión ‘conforme a lo prescrito por la ley’ no tiene la intención de dejar la existencia misma del derecho a la revisión a la discreción de los Estados partes. Si bien la legislación de un Estado parte puede disponer en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal. En el presente caso, el Estado parte no ha señalado la existencia de un recurso disponible para que el autor pueda solicitar que el fallo condenatorio y condena fueran revisados por otro tribunal. Por consiguiente, el Comité concluye que el Estado parte violó los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 14(5) del Pacto.” [18]

En los instrumentos internacionales se estableció el derecho del condenado a impugnar o recurrir la sentencia condenatoria; garantía que no es susceptible de restricción por implicar el ejercicio del derecho de defensa y corresponder a un instrumento que busca asegurar la imposición correcta de la sentencia, en aplicación de la doble conformidad judicial.

Este razonamiento ha justificado el reproche internacional en los eventos en los que no existe ese mecanismo o cuando, pese a existir el instrumento, sus condiciones estrictas, excepcionales y/o discrecionales, impiden la concreción de la garantía al anular su contenido, por ejemplo, porque solo se autoriza la revisión formal o material de algunos de los supuestos que dieron lugar a la emisión de la sentencia condenatoria y no de todos.

3.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

1. Tal como expresa el proyecto de ley, los derechos fundamentales tienen la misma importancia para todos los Estados que han ratificado su respeto y promoción. Uno de esos derechos humanos son las garantías procesales para las personas que están sometidas a procesos de carácter penal, garantías que incluyen el derecho a impugnar el fallo condenatorio.
2. La garantía de impugnar el primer fallo condenatorio en el marco de un proceso penal no distingue la fase procesal en que se origine: en única instancia, en primera instancia, en segunda instancia, o en sede de casación.

3. Como señala la exposición de motivos, ante las discusiones de carácter jurídico que se vienen presentando respecto al derecho que tienen las personas para impugnar las condenas en única instancia, en segunda instancia, o incluso en sede de casación cuando sean condenados por primera vez, se hace urgente interpretar el artículo 191 de la Ley 600 de 2000 -Código de Procedimiento Penal- con la finalidad de garantizar este derecho subjetivo a todos los ciudadanos.
4. El Estado, impuso una carga que sacrificó de forma desproporcionada los derechos de algunas personas^[19] que fueron juzgadas sin el establecimiento de mecanismos que garantizaran la exigencia de la doble conformidad judicial, lo que supone la privación de una oportunidad para la protección de sus derechos y garantías fundamentales.
5. Con fundamento en el deber de prevención, el Estado colombiano debe proporcionar una solución efectiva a fin de no ser sancionado por órganos judiciales internacionales debido al incumplimiento de tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos.
6. Con el proyecto de ley no se pretende exceder ni modificar el mandato inicial del artículo 191 de la Ley 600 de 2000, tampoco se busca crear derechos subjetivos, ya que el derecho a impugnar el fallo condenatorio, fue reconocido con antelación a la expedición de

la Ley 600, tanto en la Constitución como en los tratados y convenios internacionales que reconocen y garantizan dicha garantía.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Propongo los siguientes ajustes respecto al texto original del proyecto de ley:

– **El primero**, se propone unificar los artículos 1º, 2º, y 3º, lo cual permite comprender con mayor claridad los efectos que surtiría el presente proyecto de ley respecto a la interpretación legal del artículo 191 de la Ley 600 de 2000.

Asimismo, con relación al alcance del derecho subjetivo de impugnar las sentencias condenatorias con posterioridad a la Ley 74 de 1968 y la Ley 16 de 1972, se propone hacer alusión al principio constitucional de favorabilidad penal, toda vez que esta garantía aplica tanto para procesados como condenados.

– **El segundo**, se propone incluir un nuevo artículo (artículo 2º) el cual consiste en aclarar que la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena, la conocerá una Sala integrada por los Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo estableció el artículo 3º, numeral 7 del Acto Legislativo 01 de 2018.

– **El tercero**, Se propone incluir la palabra vigencia en el artículo 4º, para mejorar la redacción

<p>Texto original Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado “Por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000”</p>	<p>Texto Propuesto Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado “Por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000”</p>
<p>Artículo 1º. Interpretación legal del artículo 191 de la Ley 600 de 2000. Procedencia de apelación. Para efectos de la disposición en contrario se entenderá que se refiere al inciso segundo de los artículos 29 y 93 de la Constitución Política, que no limita la apelación de sentencia condenatoria, a la impugnación contra los fallos condenatorios de única instancia, de segunda instancia por primera vez, y de Casación por primera vez.</p>	<p>Artículo 1º. Interpretación legal del artículo 191 de la Ley 600 de 2000. Para efectos de la interpretación se entenderá que el recurso de apelación que procede contra la sentencia, comprende la impugnación del fallo condenatorio de única instancia, de segunda instancia por primera vez y sede de casación por primera vez. Conforme al principio de favorabilidad penal se aplicará sin restricción o limitación a todas las sentencias con posterioridad a la expedición de la Ley 74 de 1968 y la Ley 16 de 1972. La presente ley se entiende incorporara a la Ley 600 de 2000 y en consecuencia sus preceptos obligan desde la vigencia de la ley que se interpreta.</p>
<p>Artículo 2º. Alcance del derecho subjetivo a impugnar, consagrado en el artículo 191 de la Ley 600 de 2000. El derecho a impugnar los fallos condenatorios de única instancia, de segunda instancia por primera vez, y de Casación por primera vez, se aplicará sin restricción o limitación a todas las sentencias con posterioridad a la expedición de las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972.</p>	<p>Se unifica en el artículo 1º</p>
<p>Artículo 3º. La disposición contenida en los artículos 1º y 2º de la presente ley constituye la única interpretación autorizada del artículo 191 de la Ley 600 de 2000. En consecuencia, sus preceptos obligan desde la vigencia de la ley que se interpreta, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.</p>	<p>Se unifica en el artículo 1º</p>

Texto original Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado “Por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000”	Texto Propuesto Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado “Por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000”
	ARTÍCULO NUEVO Artículo 2. La solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena, la conocerá una Sala integrada por los Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en los términos dispuestos por el artículo 3°, numeral 7 del Acto Legislativo 01 de 2018.
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, “por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000”, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Del Honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

VI. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2019 SENADO

por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Interpretación legal del artículo 191 de la Ley 600 de 2000.* Para efectos de la interpretación se entenderá que el recurso de apelación que procede contra la sentencia, comprende la impugnación del fallo condenatorio de única instancia, de segunda instancia por primera vez y sede de casación por primera vez.

Conforme al principio de favorabilidad penal se aplicará sin restricción o limitación a todas las sentencias con posterioridad a la expedición de la Ley 74 de 1968 y la Ley 16 de 1972.

La presente ley se entiende incorporara a la Ley 600 de 2000 y en consecuencia sus preceptos obligan desde la vigencia de la ley que se interpreta.

Artículo 2°. La solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena, la conocerá una Sala integrada por los Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en los términos dispuestos por el artículo 3°, numeral 7 del Acto Legislativo 01 de 2018.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

[1] Ley 600 de 2000 -Código de Procedimiento Penal-, artículo 191: *Procedencia de la apelación.* Salvo disposición en contrario, el recurso de apelación procede contra la sentencia y las providencias interlocutorias de primera instancia.

[2] El artículo 191 de la Ley 600 de 2000, reproduce la literalidad de lo dispuesto en el artículo 202 del anterior régimen procesal penal, Decreto 2700 de 1991.

[3] Ley 74 de 1968: Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

[4] Ley 16 de 1972: Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1966.

[5] Bravo, Ángeles Alejandro. *El Poder Legislativo como intérprete jurídico.* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de México Tomo LXVIII (agosto de 2018).

[6] Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 8°. *Garantías Judiciales* “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

[7] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 106. Al respecto ha dicho la Corte IDH: “106. *A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo*”.

[8] Universidad de Antioquia. Modelo hermenéutico del debido proceso en Colombia. Revista Estudios de Derecho Volumen 69 (junio de 2012).

[9] Constitución, artículo 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”

[10] En Sala integrada por 3 Magistrados de la Sala de Casación Penal que no hayan participado en la primera decisión condenatoria.

[11] De los Mozos, José Javier. *LA PROVOCATIO AD POPULUM COMO GARANTÍA JURÍDICA DE CIUDADANO ROMANO Y MANIFESTACIÓN DE COHESIÓN SOCIAL*. Universidad Pontificia de Salamanca.

[12] Incluso, en la Constitución de 1886, en su artículo 26 se disponía que: “En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-592 de 2005.

[14] PÉREZ, Álvaro. Introducción al Derecho Penal. Edit. Forum Pacis. Pág. 227 y 258.

[15] Corte Constitucional, Auto 198 de 2005, Sentencia T-197 de 2006, Sentencia T-402 de 2008, Sentencia T-019 de 2017.

[16] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

[17] Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5°, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N° 2414/2014. Fecha: 8 de agosto de 2018.

[18] Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5°, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N° 2537/2015. Fecha: 13 de noviembre de 2018.

[19] Según Oficio 3373 del 26 de marzo de 2019, emitido por la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal ha proferido 219 Sentencias de única instancia.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 138 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Honorable Senador

LIDIO GARCÍA

Presidente del Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 138 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

Respetado señor Presidente:

En nuestra calidad de ponentes del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El Proyecto de ley, de iniciativa gubernamental – Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior–, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día quince (15) de agosto de 2019,

siendo publicado en *Gaceta del Congreso* número 796 de 2019, del 27 de ese mismo mes y anualidad. Mediante oficio CSE-CS-0345-2019, el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado me comunicó la designación como ponente para primer debate de este Proyecto, conforme lo decidido por la Mesa Directiva de esta célula legislativa.

Una vez presentada dentro del término legal previsto, la ponencia para primer debate fue publicada en *Gaceta del Congreso* No. 928/2019; en sesión ordinaria del quince (15) octubre de la anualidad, la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República aprobó la proposición propuesta por el voto afirmativo de siete (7) de sus miembros, los Honorables Senadores *Ana Paola Agudelo García, Iván Cepeda Castro, Jaime Enrique Durán Barrera, Antonio Esremid Sanguino Páez, John Harold Suárez* y los suscritos ponentes.

La iniciativa cuenta con tres (03) artículos, relativos a lo siguiente:

- **Artículo 1º:** Dispone la aprobación del Tratado.
- **Artículo 2º:** Precisa que el Convenio surtirá efectos jurídicos a partir de la fecha del perfeccionamiento del vínculo internacional.
- **Artículo 3º:** Vigencia de la ley.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El Proyecto número 138 de 2019 Senado tiene por finalidad la aprobación del *Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013, en virtud del cual el Estado colombiano asume un compromiso mayor con la inclusión y promoción de derechos de personas con discapacidad. Concretamente, dicho Tratado pretende que las Partes establezcan en las leyes nacionales relativas al derecho de autor, limitaciones y excepciones a favor de personas con discapacidad visual, que presentan, en consecuencia, dificultades para acceder a textos impresos; asimismo, el Tratado tienen como finalidad permitir y fomentar el intercambio de obras accesibles entre los Estados Parte.

En términos del Preámbulo,

“Recordando los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,

Conscientes de los desafíos perjudiciales para el desarrollo integral de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, que limitan su libertad de expresión, incluida la libertad de recabar, recibir

y difundir información e ideas de toda índole en pie de igual con otras, mediante toda forma de comunicación de su lección, así como su goce del derecho a la educación, y la oportunidad de llevar a cabo investigaciones,

(...)”

El Tratado cuenta, además de su Preámbulo, veintidós (22) artículos, que aluden o regulan los siguientes aspectos:

- Entre los artículos 1º a 3º, el Tratado regula (i) la relación con otros convenios y tratados, (ii) define términos clave para la interpretación del instrumento, tales como “obras”, “ejemplar en formato accesible”, “entidad autorizada”.

Asimismo, en el artículo 3º, el Tratado precisa quiénes serán los beneficiarios de este, aludiendo a toda persona que presente disminución de la capacidad visual o similares que le impidan percibir o leer material impreso de una forma sustancialmente equivalente a la de una persona sin esa discapacidad o dificultad.

- Los artículos 4º a 12 del Tratado refieren a las obligaciones que asumen las Partes del mismo, que suponen (i) modificaciones a las legislaciones nacionales que regulan los derechos de autor y a representación o ejecución pública para acceder a obras impresas por parte de los beneficiarios del Tratado; (ii) directrices marco para incentivar el intercambio transfronterizo de obras en formato accesible, así como facilitar su importación y aseguren el respeto a la intimidad de los beneficiarios del Tratado; (iii) El artículo 10 alude a los principios generales sobre la aplicación de las medidas adoptadas por el Tratado; (iv) Los artículos 11 y 12 hacen referencia a las obligaciones generales y particulares sobre las limitaciones y excepciones que las Partes deben y pueden disponer en sus respectivas legislaciones a favor de los beneficiarios.
- Del artículo 13 al 22, el Tratado regula cuestiones alusivas a los órganos de dirección y administración del mismo, así como las condiciones para ser Parte, los mecanismos de firma, entrada en vigor, la denuncia, los idiomas oficiales de trabajo y la autoridad depositaria.

III. Justificación del proyecto de ley / Viabilidad constitucional del Tratado

Como bien lo explicita el Gobierno nacional en la exposición de motivos que acompaña el texto del Tratado internacional y el articulado aprobatorio, con la aprobación de este instrumento internacional el Estado colombiano reafirma su compromiso con la inclusión integral y efectiva de las personas con disminución de la capacidad visual y otras dificultades para acceder a obras literarias impresas,

con la salvaguarda de los derechos de autor que puedan resultar comprometidos.

De acuerdo con la Unión Mundial de Ciegos (UMC), una organización internacional que representa más de 285 millones de personas ciegas y con deficiencias visuales, nacionales de más de 190 países, de la totalidad de libros publicados a nivel global, apenas entre el 1% y el 7%, están disponibles en formatos accesibles para esta población; lo que atribuyen, en parte, a las limitaciones asociadas a las regulaciones internas sobre derechos de autor.¹ Precisamente, el Preámbulo del Tratado reconoce expresamente la necesidad de mantener el debido “*equilibrio entre la protección eficaz de los derechos de los autores y el interés público general, en particular en cuanto a la educación, la investigación y el acceso a la información*”, con el fin de facilitar a las personas invidentes o con otras limitaciones visuales el acceso oportuno y real a texto impresos.

Sin duda alguna, esta realidad tiene perniciosos efectos en el acceso a la información y a la educación de estas personas. En el *Informe sobre ciegos, libros y tecnología*, de María Laura Lecuona, dado a conocer en el Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación, celebrado entre el 12 y el 14 de noviembre de 2014, en Buenos Aires, Argentina (ISBN: 978-84-7666-210-6 – Artículo 926), la realidad de nuestros países es similar a la que vive esa República, en la que, según la Encuesta Nacional sobre Discapacidad (INDEC 2002-2003), el 80% de los jóvenes disminuidos visualmente acceden a educación secundaria, pero de los cuales el 20% logra culminar sus estudios y solo el 12% ingresa a educación terciaria y/o universitaria. Señala el informe, como causa principal de tan preocupantes cifras,

“(…) la carencia de materiales de lectura y materiales de estudio accesibles y de formación específica para el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Y una situación similar se repite aun en los países más desarrollados del mundo. Ocurre que los libros adaptados han evolucionado por fuera del mercado editorial. Durante el siglo XX surgieron los libros en Braille, complementados más tarde por libros en cassette, pero ambos sistemas resultaron complejos, para la producción, la circulación y la misma lectura. El acceso a la lectura estaba limitado a unos pocos ejemplares en escuelas, bibliotecas y otras instituciones para ciegos.” (Pág. 17)

En Colombia las cifras son igualmente desalentadoras; según el censo de 2005, 1'143.992 de colombianos son ciegos o una disminución visual similar, de los cuales el 82% viven en condiciones de pobreza, en tanto que el índice de analfabetismo es tres veces más alto que la tasa media del país. Lo más preocupante es que de 1.000 libros publicados, apenas tiene acceso a 1.

En 2015, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, realizó una Sala Situacional de la Discapacidad, en el que contempló el informe estadístico de discapacidad elaborado por el DANE, en el que se incluyó la variable “educación”.

En este informe, el Gobierno nacional estableció que del total de personas con discapacidad visual (1'143.992), apenas 140.052 asisten a establecimientos educativos (12,24%), mientras que 1'020.603 no lo hacen (89%)².

En la exposición de motivos del Proyecto de ley 138 de 2012, tras cuya aprobación y posterior sanción resultaría en la Ley 1680 de 2013, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 691 del 12 de octubre de 2012, se llamó la atención a que en Colombia, del total de bibliotecas públicas (1.579) solo el 1% atiende a personas con discapacidad visual; igualmente señaló que solamente 23 de los 1.123 municipios cuentan con servicios de biblioteca o lectura para personas invidentes o con baja visión; finalmente, que de los 23.414 colegios que hay en Colombia, el 2.1% cuenta con algún tipo de material de estudio.

En respuesta a tan lamentable problemática, fue aprobada la citada Ley 1680, “*por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones*”, cuyo objeto es implementar medidas afirmativas a favor de esta población de especial protección, con el fin de asegurar la efectiva igualdad (Art. 1º). El artículo 5º de la citada Ley establece ordena al Estado la adopción de políticas que garanticen el acceso independiente y autónomo a la información de estas personas:

“Artículo 5º. El Gobierno nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.”

Con el fin de garantizar dicho propósito, el artículo 12 de la misma Ley estableció límites y excepciones razonables a los derechos del autor de obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, de manera que pudieran ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas de modo que facilite su acceso libre y autónomo:

“Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los derechos de autor. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato,

¹ <http://www.worldblindunion.org/spanish/news/pages/el-tratado-de-marrakech-explicado.aspx>

² <file:///C:/Users/SENADO/Downloads/Sala-situacional-discapacidad-Nacional-agosto-2015.pdf>

medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.”

La Corte Constitucional tuvo oportunidad para pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta disposición en la sentencia C-035 de 2015, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, afirmando que la limitación establecida por el transcrito artículo 12 constituye una restricción proporcionada y razonable, ajustada al texto y espíritu de la Constitución. En dicha Sentencia, la Corte hizo referencia a línea jurisprudencial trazada en relación con el alcance, naturaleza y límites del derecho de autor, a partir de lo cual discernió el alcance de las limitaciones y excepciones introducidas por el legislador mediante la ley examinada, para concluir que la reproducción y adaptación de obras literarias y afines para asegurar el acceso por parte de personas invidentes o con disminución de su capacidad visual, tiene como fin un aprovechamiento constitucionalmente incensurable; en el fondo, advierte el Tribunal, yace un conflicto de derechos, por una parte el de las personas con discapacidad visual a acceder al conocimiento, la información, las comunicaciones y las TIC, y, por la otra, el derecho patrimonial de los autores a recibir una remuneración y dar su consentimiento para que sus obras sean reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas o transformadas de manera que puedan ser del acceso a esa población. Por supuesto, como termina concluyendo la Corte, tal ponderación debía resolverse a favor de los derechos de los primeros.

- “1. La dimensión moral de los derechos de autor tiene la naturaleza de un derecho fundamental. La dimensión patrimonial, aunque está protegida por el Estado, no posee ese atributo.
2. La razón de la diferencia planteada entre la esfera moral y la patrimonial obedece a características intrínsecas a cada una de ellas. Así, la primera hace parte del reconocimiento a la creatividad humana; a las obras del ingenio, el intelecto y el espíritu y, por lo tanto, su relación con la dignidad es evidente. Además, el derecho

moral de autor posee características propias de los derechos fundamentales, derivadas de su universalidad o su igual atribución a toda persona: se trata de derechos personales, intransferibles, inalienables, irrenunciables e inembargables. La dimensión patrimonial del derecho de autor se asocia más al aprovechamiento económico derivado del uso de las obras. Obviamente ello comporta importantes derechos de los autores, pero no compromete, prima facie, su dignidad humana. (Y, en oposición a las notas distintivas de los derechos fundamentales, se trata de derechos susceptibles de cesión, renuncia, otras formas de disposición, e incluso embargo y secuestro).

3. *La Ley 1680 de 2013 plantea la posibilidad de reproducir, distribuir, comunicar, traducir, adaptar, arreglar o transformar en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión. En concepto de la Corte todos los verbos utilizados por el Legislador demuestran que se trata de operaciones asociadas al aprovechamiento de la obra y no a la decisión de divulgarla o mantenerla inédita.*

(...)

La conversión a modos accesibles para personas ciegas o formatos visibles recae, necesariamente, sobre obras ya dadas a conocer al público, es decir, previamente divulgadas. Y en verdad no sería factible hallar una explicación racional a la supuesta protección de un derecho moral de un autor a consentir la presentación de su obra a todo público, salvo a las personas ciegas o con baja visión. Esta conducta sería arbitraria y abiertamente discriminatoria y, por lo tanto, no podría catalogarse como un derecho moral de los autores.

Para terminar, el contexto en el que se encuentra la norma lleva a comprobar que la excepción en ella prevista tiene que ver exclusivamente con los derechos de autor de naturaleza patrimonial, pues cualquiera de los usos permitidos puede llevarse a cabo, únicamente si se hace sin ánimo de lucro, y si las obras no han sido editadas o reproducidas para fines comerciales en medios accesibles a personas ciegas o con baja visión.

La Corporación ha señalado, en relación con los derechos de autor, que el Legislador cuenta con una amplia potestad para su configuración legal, siempre que las medidas que adopte sean razonables y proporcionadas; se ajusten a los tratados internacionales en la materia que sean vinculantes en el orden interno, y cumpla con la llamada “regla de los tres pasos”, establecida en el derecho internacional de los derechos humanos, según la cual la validez de estas depende de que (i) la restricción sea legal y taxativa; (ii) su aplicación no atente contra la normal explotación de la obra;

ni (iii) le cause al titular del derecho de autor un perjuicio injustificado en sus legítimos derechos e intereses.

(...)

3. La decisión sobre si la afectación es injustificada plantea, finalmente, la necesidad de ponderación entre dos derechos: de una parte, el derecho de las personas con discapacidad visual (concretamente, ciegas o con baja visión en los términos del artículo 2° de la Ley 1680 de 2013) al acceso al conocimiento, la información, las comunicaciones y las TIC (fin que persigue la medida cuestionada) y, de otra, el derecho patrimonial de los autores a recibir una remuneración y a dar su consentimiento para las obras que serán reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión en virtud de la regulación que se evalúa, cuya restricción fue el medio escogido por el legislador para alcanzar el fin propuesto.

3.1. En primer término debe señalarse que la excepción es razonable, pues persigue eliminar una barrera de acceso a la información, las comunicaciones y el conocimiento a un grupo poblacional sujeto de especial protección constitucional.

(...)

3.2. En segundo lugar, la Sala estima que la norma demandada no comporta una restricción desproporcionada a los derechos patrimoniales de los autores.

Al evaluar el peso abstracto de los principios en conflicto, es necesario concluir que la eliminación de barreras de acceso a las obras literarias, científicas o artísticas para las personas con discapacidad constituye un desarrollo relevante del principio de igualdad, esencial al estado de derecho (no discriminación – discriminación por no adopción de medidas), especialmente, a la dimensión material del derecho, que es un elemento cardinal del Estado Social de Derecho.

Es importante detenerse en la naturaleza de la afectación que enfrentan las personas con discapacidad por las barreras de acceso al conocimiento. De acuerdo con cifras reportadas por organizaciones de personas invidentes, las obras que han sido traducidas o adaptadas al sistema braille de lectura solo alcanzan entre un 1 y un 7% del total de las que se publican, editan y difunden en formatos de impresión tipográfica (o no accesible a personas ciegas o con baja visión). Esta situación es descrita mediante una impactante metáfora por la Asociación Mundial de Ciegos como una hambruna de libros.

El acceso a los libros y, a otros medios de divulgación de la información, es imprescindible para el ejercicio de los derechos a la educación y a la cultura, e incluso para el desarrollo de actividades lúdicas. La hambruna de libros supone además un retraso en la formación de las personas con discapacidad visual particularmente grave, como se puede constatar mediante el testimonio allegado al expediente por el Instituto Nacional para Ciegos. En este, una estudiante de colegio invidente explica la situación que enfrenta en el desarrollo diario de sus deberes escolares cuando su docente propone las lecturas para la clase siguiente y, de forma condescendiente, la exceptúa del deber. Se trata de un ejemplo patente de la dimensión social de la discapacidad que ilustra la naturaleza de la afectación que enfrentan las personas ciegas o con baja visión debido a las dificultades para el acceso a obras literarias, artísticas o científicas.

(...)

En cuanto a la intensidad de la afectación, la Sala observa que es mucho mayor la de los derechos de las personas invidentes a acceder a la información, el conocimiento, las comunicaciones y las TIC que se produciría en caso de declarar inexecutable la norma objeto de análisis, la cual resultaría especialmente intensa, pues se mantendría la barrera de acceso a las obras que podrían divulgarse o reproducirse en formatos adecuados, mediante la aplicación del artículo 12 de la Ley 1680 de 2013; mientras que la intensidad de la afectación a los derechos patrimoniales de los autores de las obras objeto de reproducción en formatos accesibles debe considerarse leve, debido a las salvaguardas establecidas por el Legislador, relativas a: (i) que se adelante cualquiera de las operaciones permitidas siempre que no tengan ánimo de lucro; y (ii) que no se incluyan obras ya desarrolladas para su comercialización en formatos accesibles para ciegos o personas con baja visión.

Finalmente, en cuanto a la certeza de la afectación, resulta que la de las personas con serias disfunciones visuales al momento de acceder a las obras que serían susceptibles de reproducción a raíz de la norma demandada se encuentran plenamente documentadas, mientras que la que sufrirían los autores se acerca a un nivel puramente especulativo. Si bien es cierto que pueden ver restringido su derecho a manifestar su consentimiento, previa la reproducción en formatos accesibles de sus obras, y enfrentar una afectación patrimonial, la segunda depende de hechos inciertos. Concretamente de que existan editoriales u otras entidades dispuestas a negociar la reproducción en esos formatos de las obras. Y, como se ha visto, ese interés comercial es, actualmente, muy limitado, dada la baja difusión de cualquier tipo de obra por los medios descritos.

En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, la Sala concluye que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 (i) no afecta la dimensión moral de los derechos de los autores y (ii) no

establece una restricción injustificada, irrazonable o desproporcionada a sus derechos patrimoniales.”

El análisis de la Corte sobre la disposición controvertida, el artículo 12 de la Ley 1680, terminó con una alusión expresa al Tratado de que trata el presente proyecto de ley, como una de las normas internacionales que integran el Derecho de los Derechos Humanos, de referencia y fundamento de su decisión.

Lo expresado por la Corte termina constituyendo un aval anticipado del Tratado como mecanismo apropiado y eficaz para garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad visual, dada su identidad plena con el modelo de Estado y la imperiosa necesidad de establecer medidas afirmativas a su favor.

“Termina la Sala su análisis destacando que en el marco del derecho internacional de los derechos humanos se ha hecho explícita la necesidad de adoptar regulaciones semejantes a la que prevé el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, y vale resaltar que la iniciativa de mayor relevancia proviene precisamente de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, en cuyo seno se suscribió el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a texto impreso (el Tratado, además de las personas con disfunción visual el Tratado cubre a quienes, por cualquier motivo, presentan imposibilidad para sostener un libro).

En ese marco, el Tratado de Marrakech identifica en su preámbulo el problema abordado por el Legislador colombiano al proferir la Ley 1680 de 2013, e invoca explícitamente el principio de igualdad de oportunidades, la prohibición de discriminación, y los principios de accesibilidad y participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, incorporados a la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De igual forma, el artículo 4º del Tratado prevé la obligación, en cabeza de los Estados miembros, de crear en sus legislaciones internas excepciones y limitaciones a los derechos de reproducción, distribución de las obras para hacerlas disponibles en formato accesible, en favor de los beneficiarios, así como normas para permitir el intercambio entre países miembros de ejemplares en formato accesible para personas con disfunción visual.

La existencia misma del Tratado de Marrakech demuestra, en términos prácticos que, incluso en el marco del derecho internacional especializado en materia de derechos de autor, se considera necesaria la existencia de limitaciones al derecho patrimonial de los titulares, en beneficio de las personas con discapacidad visual y, lo que es más relevante, que esas normas se encuentran consagradas junto con la reconocida regla de los

tres pasos, instrumento por el cual se evalúa la validez de esas restricciones.

Como lo señala la intervención de la Defensoría del Pueblo, el Tratado de Marrakech fue recientemente suscrito por Colombia el 28 de junio de 2013 y se halla pendiente de ratificación por el Congreso de la República. Si bien al tenor de una lectura estricta del artículo 93 de la Constitución Política sus normas solo podrían considerarse parte del bloque de constitucionalidad una vez se verifique su ratificación, lo cierto es que se trata de un compendio normativo que muestra la interpretación más autorizada del derecho internacional de los derechos humanos en torno a la creación de un equilibrio adecuado entre los derechos de autor y los derechos de las personas con discapacidad visual al acceso a la información, la comunicación y el conocimiento.

No existe en la disposición demandada distinción alguna entre obras de autores nacionales y obras de autores extranjeros. En la demanda y en las intervenciones tampoco se ha hecho referencia a la posibilidad de diferenciación en atención al origen de las obras. Sin embargo, es importante señalar que la OMPI, en los estudios previos a la suscripción del Tratado de Marrakech, ha explicado que la difusión debe contemplar el mayor número de obras posible, y que los conflictos que surjan en cuanto a la reproducción de obras extranjeras, y en lo relacionado con la importación y exportación de copias accesibles, deberán resolverse en cada caso concreto”.

Resta por decir que la aprobación del Tratado implica el reforzamiento del marco normativo vigente que procura la efectiva inclusión de las personas con discapacidades psicofísicas, y el deber del Estado y sus autoridades de adoptar acciones afirmativas que aseguren la igualdad material, en virtud de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

- Ley 361 de 1997, *“por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”.*
- Ley 762 de 2002, aprobatoria de la *“Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”*
- Ley 1145 de 2007, *“por medio de la cual se organiza el sistema nacional de discapacidad y se dictan otras disposiciones”*
- Ley 1346 de 2009, aprobatoria de la *“Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.*
- Ley Estatutaria 1618 de 2013, *“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.*

- Conpes 166 de 2013, del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

IV. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate y aprobar el Proyecto de ley número 138 de 19 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

De los Honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,

 PAOLA HOLGUÍN
 Senadora de la República


 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República

Anexo: articulado.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2019
 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el *Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso* suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso* suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio 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.


 PAOLA HOLGUÍN
 Senadora de la República


 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República



Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la conclusión de un tratado que facilite a las personas con discapacidad visual y a las personas con dificultad para acceder al texto impreso el acceso a las obras publicadas, en Marrakech el 27 de junio de 2013

Preámbulo

Las Partes Contratantes,

Recordando los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,

Conscientes de los desafíos perjudiciales para el desarrollo integral de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, que limitan su libertad de expresión, incluida la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole en pie de igualdad con otras, mediante toda forma de comunicación de su elección, así como su goce del derecho a la educación, y la oportunidad de llevar a cabo investigaciones,

Recalando la importancia de la protección del derecho de autor como incentivo y recompensa para las creaciones literarias y artísticas y la de incrementar las oportunidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y compartir el avance científico y sus beneficios,

Conscientes de las barreras que, para acceder a las obras publicadas en aras de lograr igualdad de oportunidades en la sociedad, deben enfrentar las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, y de la necesidad de ampliar el número de obras en formato accesible y de mejorar la distribución de dichas obras,

Teniendo en cuenta que la mayoría de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso vive en países en desarrollo y en países menos adelantados,

Reconociendo que, a pesar de las diferencias existentes en las legislaciones nacionales de derecho de autor, puede fortalecerse la incidencia positiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso mediante la mejora del marco jurídico a escala internacional,

Reconociendo que muchos Estados miembros han establecido excepciones y limitaciones en su legislación nacional de derecho de autor destinadas a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, pero que sigue siendo insuficiente el número de ejemplares disponibles en formatos accesibles para dichas personas; que son necesarios recursos considerables en sus esfuerzos por hacer que las obras sean accesibles a esas personas; y que la falta de posibilidades de intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible hace necesaria una duplicación de esos esfuerzos,

Reconociendo tanto la importancia que reviste la función de los titulares de derechos para hacer accesibles sus obras a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso y la importancia de contar con las limitaciones y excepciones apropiadas para que esas personas puedan acceder a las obras, en particular, cuando el mercado es incapaz de proporcionar dicho acceso,

Reconociendo la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección eficaz de los derechos de los autores y el interés público en general, en particular en cuanto a la educación, la investigación y el acceso a la información, y que tal equilibrio debe facilitar a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso el acceso real y oportuno a las obras,

Reafirmando las obligaciones contraídas por las Partes Contratantes en virtud de los tratados internacionales vigentes en materia de protección del derecho de autor, así como la importancia y la flexibilidad de la regla de los tres pasos relativa a las limitaciones y excepciones, estipulada en el artículo 9.2) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y en otros instrumentos internacionales,

Recordando la importancia de las recomendaciones de la Agenda para el Desarrollo, adoptadas en 2007 por la Asamblea General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), cuyo propósito es asegurar que las consideraciones relativas al desarrollo formen parte integral de la labor de la Organización,

Reconociendo la importancia del sistema internacional del derecho de autor, y deseosas de armonizar las limitaciones y excepciones con el propósito de facilitar tanto el acceso como el uso de las obras por las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso,

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1**Relación con otros convenios y tratados**

Ninguna disposición del presente Tratado irá en detrimento de las obligaciones que las Partes Contratantes tengan entre sí en virtud de cualquier otro tratado, ni perjudicará derecho alguno que una Parte Contratante tenga en virtud de cualquier otro tratado.

Artículo 2
Definiciones

A los efectos del presente Tratado:

- a) Por "obras" se entenderán las obras literarias y artísticas en el sentido del artículo 2.1) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, en forma de texto, notación y/o ilustraciones conexas con independencia de que hayan sido publicadas o puestas a disposición del público por cualquier medio ¹.
- b) Por "ejemplar en formato accesible" se entenderá la reproducción de una obra, de una manera o forma alternativa que dé a los beneficiarios acceso a ella, siendo dicho acceso tan viable y cómodo como el de las personas sin discapacidad visual o sin otras dificultades para acceder al texto impreso. El ejemplar en formato accesible será utilizado exclusivamente por los beneficiarios y debe respetar la integridad de la obra original, tomando en debida consideración los cambios necesarios para hacer que la obra sea accesible en el formato alternativo y las necesidades de accesibilidad de los beneficiarios.
- c) Por "entidad autorizada" se entenderá toda entidad autorizada o reconocida por el gobierno para proporcionar a los beneficiarios, sin ánimo de lucro, educación, formación pedagógica, lectura adaptada o acceso a la información. Se entenderá también toda institución gubernamental u organización sin ánimo de lucro que proporcione los mismos servicios a los beneficiarios, como una de sus actividades principales u obligaciones institucionales ². Una entidad autorizada establecerá sus propias prácticas y las aplicará

- i) a fin de determinar que las personas a las que sirve sean beneficiarios;
- ii) a fin de limitar a los beneficiarios y/o a las entidades autorizadas la distribución y puesta a disposición de ejemplares en formato accesible;
- iii) a fin de desalentar la reproducción, distribución y puesta a disposición de ejemplares no autorizados; y
- iv) a fin de ejercer la diligencia debida en el uso de los ejemplares de las obras, y mantener registros de dicho uso, respetando la intimidad de los beneficiarios de conformidad con el artículo 8.

Artículo 3
Beneficiarios

Será beneficiario toda persona:

- a) ciega;
- b) que padezca una discapacidad visual o una dificultad para percibir o leer que no puede corregirse para que permita un grado de visión sustancialmente equivalente al de una persona sin ese tipo de discapacidad o dificultad, y para quien es imposible leer material impreso de una forma sustancialmente equivalente a la de una persona sin esa discapacidad o dificultad; o ³
- c) que no pueda de otra forma, por una discapacidad física, sostener o manipular un libro o centrar la vista o mover los ojos en la medida en que normalmente se considera apropiado para la lectura; independientemente de otras discapacidades.

Artículo 4**Excepciones y limitaciones contempladas en la legislación nacional sobre los ejemplares en formato accesible**

1.

- a) Las Partes Contratantes establecerán en su legislación nacional de derecho de autor una limitación o excepción relativa al derecho de reproducción, el derecho de distribución y el derecho de puesta a disposición del público, tal y como se establece en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), para facilitar la disponibilidad de obras en formato accesible en favor de los beneficiarios. La limitación o excepción prevista en la legislación nacional deberá permitir los cambios necesarios para hacer accesible la obra en el formato alternativo.
- b) Las Partes Contratantes podrán también prever una limitación o excepción relativa al derecho de representación o ejecución pública para facilitar el acceso a las obras por los beneficiarios.
2. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4.1) respecto de todos los derechos en él mencionados, mediante el establecimiento de una limitación o excepción en su legislación nacional de derecho de autor de modo que:

- a) Se permitirá a las entidades autorizadas, sin la autorización del titular del derecho de autor, realizar un ejemplar en formato accesible de la obra, obtener de otra entidad autorizada un ejemplar en formato accesible, así como suministrar esos ejemplares a un beneficiario por cualquier medio, incluido el préstamo no comercial o mediante la comunicación electrónica por medios alámbricos o inalámbricos, y tomar cualquier medida intermedia para alcanzar esos objetivos, cuando se satisfagan todas las condiciones siguientes:

- i) que la entidad autorizada que desee realizar dicha actividad tenga acceso legal a esa obra o a un ejemplar de la misma;
- ii) que la obra sea convertida a un formato accesible, que puede incluir cualquier medio necesario para consultar la información en dicho formato, pero no introduzca más cambios que los necesarios para que el beneficiario pueda acceder a la obra;
- iii) que dichos ejemplares en formato accesible se suministren exclusivamente a los beneficiarios; y
- iv) que la actividad se lleve a cabo sin ánimo de lucro; y

b) Un beneficiario, o alguien que actúe en su nombre, incluida la principal persona que lo cuide o se ocupe de su atención, podrá realizar un ejemplar en formato accesible de la obra para el uso personal del beneficiario, o podrá ayudar de otra forma al beneficiario a reproducir y utilizar ejemplares en formato accesible cuando el beneficiario tenga acceso legal a esa obra o a un ejemplar de la misma.

3. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4.1) mediante el establecimiento de otras limitaciones o excepciones en su legislación nacional de derecho de autor conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 11.
4. Una Parte Contratante podrá circunscribir las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo a las obras que, en el formato accesible en cuestión, no puedan ser obtenidas comercialmente en condiciones razonables por los beneficiarios en ese mercado. Toda Parte Contratante que opte por esa posibilidad deberá declararlo en una notificación depositada ante el Director General de la OMPI en el momento de la ratificación o de la aceptación del presente Tratado o de la adhesión al mismo o en cualquier otro momento ulterior.
5. Corresponderá a la legislación nacional determinar si las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo están sujetas a remuneración.

Artículo 5**Intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible**

1. Una Parte Contratante dispondrá que, si un ejemplar en formato accesible es realizado en virtud de una limitación o de una excepción o por ministerio de la ley, ese ejemplar en formato accesible podrá ser distribuido o puesto a disposición por una entidad autorizada a un beneficiario o a una entidad autorizada en otra Parte Contratante.
2. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 5.1) mediante el establecimiento de una limitación o excepción en su legislación nacional de derecho de autor de modo que:

a) se permitirá a las entidades autorizadas, sin la autorización del titular de los derechos, distribuir o poner a disposición para uso exclusivo de los beneficiarios ejemplares en formato accesible a una entidad autorizada en otra Parte Contratante; y

b) se permitirá a las entidades autorizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.c), distribuir o poner a disposición ejemplares en formato accesible a los beneficiarios que se encuentren en otra Parte Contratante, sin la autorización del titular de los derechos; siempre y cuando, antes de la distribución o la puesta a disposición, la entidad autorizada originaria no supiera, o no hubiera tenido motivos razonables para saber que el ejemplar en formato accesible sería utilizado por personas distintas de los beneficiarios ⁴.

3. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 5.1) mediante el establecimiento de otras limitaciones o excepciones en su legislación nacional de derecho de autor de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.4), 10 y 11.

4. a) Cuando una entidad autorizada de una Parte Contratante reciba ejemplares en formato accesible de conformidad con el artículo 5.1) y dicha Parte Contratante no tenga obligaciones dimanantes del artículo 9 del Convenio de Berna, se asegurará de que, de conformidad con su propio ordenamiento jurídico y prácticas legales, los ejemplares en formato accesible sólo sean reproducidos, distribuidos o puestos a disposición en favor de los beneficiarios en la jurisdicción de dicha Parte Contratante.

b) La distribución y la puesta a disposición de ejemplares en formato accesible por una entidad autorizada conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1) se limitará a esa jurisdicción, a menos de que la Parte Contratante sea parte en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor o circunscriba por otros medios las limitaciones y excepciones en la aplicación del presente Tratado al derecho de distribución y al derecho de puesta a disposición del público en determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos.

c) Nada de lo dispuesto en el presente artículo afecta la determinación de lo que constituye un acto de distribución o un acto de puesta a disposición del público.

5. No se hará uso de ninguna disposición del presente Tratado en relación con la cuestión del agotamiento de los derechos.

Artículo 6**Importación de ejemplares en formato accesible**

En la medida en que la legislación nacional de una Parte Contratante permita a un beneficiario, o alguien que actúe en su nombre o a una entidad autorizada realizar un ejemplar en formato accesible de una obra, la legislación nacional de esa Parte Contratante les permitirá también

importar un ejemplar en formato accesible destinado a los beneficiarios, sin la autorización del titular de los derechos ¹⁰⁰.

Artículo 7

Obligaciones relativas a las medidas tecnológicas

Las Partes Contratantes adoptarán las medidas adecuadas que sean necesarias para garantizar que, cuando establezcan una protección jurídica adecuada y unos recursos jurídicos efectivos contra la elusión de medidas tecnológicas efectivas, dicha protección jurídica no impida que los beneficiarios gocen de las limitaciones y excepciones contempladas en el presente Tratado.

Artículo 8

Respeto de la intimidad

En la puesta en práctica de las limitaciones y excepciones contempladas en el presente Tratado, las Partes Contratantes harán lo posible por proteger la intimidad de los beneficiarios en igualdad de condiciones con las demás personas.

Artículo 9

Cooperación encaminada a facilitar el intercambio transfronterizo

1. Las Partes Contratantes harán todo lo posible por facilitar el intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible, alentando el intercambio voluntario de información para ayudar a las entidades autorizadas a identificarse. La Oficina Internacional de la OMPI establecerá a tal fin un punto de acceso a la información.

2. Las Partes Contratantes se comprometen a prestar asistencia a sus entidades autorizadas que realicen actividades contempladas en el artículo 5 para poner a disposición información sobre sus prácticas conforme a lo dispuesto en el artículo 2.c), tanto mediante el intercambio de información entre entidades autorizadas como mediante la puesta a disposición, de información sobre sus políticas y prácticas, con inclusión de información relativa al intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible a las partes interesadas y miembros del público, como proceda.

3. Se invita a la Oficina Internacional de la OMPI a compartir la información disponible acerca del funcionamiento del presente Tratado.

4. Las Partes Contratantes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos del presente Tratado.

Artículo 10

Principios generales sobre la aplicación

1. Las Partes Contratantes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Tratado.

2. Nada impedirá a las Partes Contratantes determinar la vía más adecuada para aplicar las disposiciones del presente Tratado de conformidad con sus propios ordenamientos jurídicos y prácticas legales.

3. Las Partes Contratantes podrán hacer valer los derechos y cumplir con las obligaciones previstas en el presente Tratado mediante limitaciones o excepciones específicas en favor de los beneficiarios, otras limitaciones o excepciones o una combinación de ambas, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos y prácticas legales nacionales. Estas podrán incluir toda resolución judicial o administrativa o disposición reglamentaria en favor de los beneficiarios relativa a las prácticas, tratos o usos justos que permitan satisfacer sus necesidades de conformidad con los derechos y obligaciones que las Partes Contratantes tengan en virtud del Convenio de Berna, de otros tratados internacionales y del artículo 11.

Artículo 11

Obligaciones generales sobre limitaciones y excepciones

Al adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Tratado, una Parte Contratante podrá ejercer los derechos y deberá cumplir las obligaciones que dicha Parte Contratante tenga de conformidad con el Convenio de Berna, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, incluidos los acuerdos interpretativos de los mismos, de manera que:

a) de conformidad con el artículo 9.2) del Convenio de Berna, una Parte Contratante podrá permitir la reproducción de obras en determinados casos especiales, siempre que esa reproducción no atente a la explotación normal de la obra ni cause un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;

b) de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, una Parte Contratante circunscribirá las limitaciones o excepciones impuestas a los derechos exclusivos a determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos;

c) de conformidad con el artículo 10.1) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante podrá prever limitaciones o excepciones impuestas a los derechos concedidos a los autores en virtud del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, en ciertos casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;

d) de conformidad con el artículo 10.2) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante restringirá, al aplicar el Convenio de Berna, cualquier limitación o excepción impuesta a los derechos a los casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor.

Artículo 12

Otras limitaciones y excepciones

1. Las Partes Contratantes reconocen que una Parte Contratante podrá disponer en su legislación nacional, en favor de los beneficiarios, otras limitaciones y excepciones al derecho de autor distintas de las que contempla el presente Tratado, teniendo en cuenta la situación económica y las necesidades sociales y culturales de esa Parte Contratante, de conformidad con sus derechos y obligaciones internacionales, y en el caso de un país menos adelantado, teniendo en cuenta sus necesidades especiales, sus derechos y obligaciones internacionales específicos y las flexibilidades derivadas de estos últimos.

2. El presente Tratado se entiende sin perjuicio de otras limitaciones y excepciones que se contemplen en la legislación nacional en relación con las personas con discapacidades.

Artículo 13

Asamblea

1.a) Las Partes Contratantes contarán con una Asamblea.

b) Cada Parte Contratante estará representada en la Asamblea por un delegado, que podrá estar asistido por suplentes, asesores y expertos.

c) Los gastos de cada delegación correrán a cargo de la Parte Contratante que la haya designado. La Asamblea puede pedir a la OMPI que conceda asistencia financiera para facilitar la participación de delegaciones de las Partes Contratantes consideradas países en desarrollo, de conformidad con la práctica establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, o que sean países en transición a una economía de mercado.

2.a) La Asamblea tratará las cuestiones relativas al mantenimiento y desarrollo del presente Tratado, así como las relativas a su aplicación y operación.

b) La Asamblea realizará la función que le sea asignada en virtud del artículo 15 respecto de la admisión de determinadas organizaciones intergubernamentales para ser parte en el presente Tratado.

c) La Asamblea decidirá la convocación de cualquier conferencia diplomática para la revisión del presente Tratado y dictará las instrucciones necesarias al Director General de la OMPI para la preparación de dicha conferencia diplomática.

3.a) Cada Parte Contratante que sea un Estado dispondrá de un voto y votará únicamente en nombre propio.

b) Toda Parte Contratante que sea una organización intergubernamental podrá participar en la votación, en lugar de sus Estados miembros, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean parte en el presente Tratado. Ninguna de dichas organizaciones intergubernamentales podrá participar en la votación si uno de sus Estados miembros ejerce su derecho de voto y viceversa.

4. La Asamblea se reunirá previa convocatoria del Director General y, salvo en casos excepcionales, durante el mismo período y en el mismo lugar que la Asamblea General de la OMPI.

5. La Asamblea procurará adoptar sus decisiones por consenso y establecerá su propio reglamento interno, en el que quedarán estipulados, entre otras cosas, la convocación de períodos extraordinarios de sesiones, los requisitos de quórum y, con sujeción a las disposiciones del presente Tratado, la mayoría necesaria para tomar las diferentes decisiones.

Artículo 14

Oficina Internacional

La Oficina Internacional de la OMPI se encargará de las tareas administrativas relativas al presente Tratado.

Artículo 15
Condiciones para ser parte en el Tratado

1. Todo Estado miembro de la OMPI podrá ser parte en el presente Tratado.
2. La Asamblea podrá decidir la admisión de cualquier organización intergubernamental para ser parte en el presente Tratado, que declare tener competencia, y su propia legislación vinculante para todos sus Estados miembros, respecto de las cuestiones contempladas en el presente Tratado, y haya sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, a ser parte en el presente Tratado.
3. La Unión Europea, habiendo hecho la declaración mencionada en el párrafo anterior en la Conferencia Diplomática que ha adoptado el presente Tratado, podrá pasar a ser parte en el presente Tratado.

Artículo 16
Derechos y obligaciones en virtud del Tratado

Con sujeción a cualquier disposición que especifique lo contrario en el presente Tratado, cada Parte Contratante gozará de todos los derechos y asumirá todas las obligaciones dimanantes del presente Tratado.

Artículo 17
Firma del Tratado

El presente Tratado quedará abierto a la firma en la Conferencia Diplomática de Marrakech, y después, en la sede de la OMPI, durante un año tras su adopción, por toda Parte que reúna las condiciones requeridas para tal fin.

Artículo 18
Entrada en vigor del Tratado

El presente Tratado entrará en vigor tres meses después de que 20 Partes que reúnan las condiciones mencionadas en el artículo 15 hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión.

Artículo 19
Fecha efectiva para ser parte en el Tratado

El presente Tratado vinculará:

- a) a las 20 Partes que reúnan las condiciones mencionadas en el artículo 18, a partir de la fecha en que el presente Tratado haya entrado en vigor;
- b) a cualquier otra Parte que reúna las condiciones mencionadas en el artículo 15 a partir del término del plazo de tres meses contados desde la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión en poder del Director General de la OMPI.

Artículo 20
Denuncia del Tratado

Cualquier Parte Contratante podrá denunciar el presente Tratado mediante notificación dirigida al Director General de la OMPI. Toda denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en la que el Director General de la OMPI haya recibido la notificación.

Artículo 21
Idiomas del Tratado

1. El presente Tratado se firmará en un solo ejemplar original en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso, considerándose igualmente auténticos todos los textos.
2. A petición de una parte interesada, el Director General de la OMPI establecerá un texto oficial en un idioma no mencionado en el artículo 21.1), previa consulta con todas las partes interesadas. A los efectos del presente párrafo, se entenderá por "parte interesada" todo Estado miembro de la OMPI si de su idioma oficial se tratara, o si de uno de sus idiomas oficiales se tratara, y la Unión Europea y cualquier otra organización intergubernamental que pueda llegar a ser parte en el presente Tratado si de uno de sus idiomas oficiales se tratara.

Artículo 22
Depositario

El Director General de la OMPI será el depositario del presente Tratado.

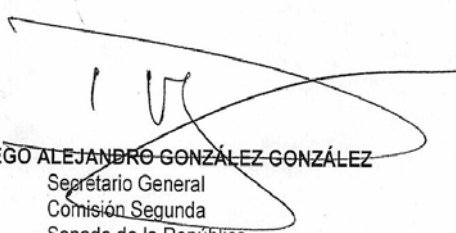
Hecho en Marrakech el 27 de junio de 2013.

Bogotá, D. C., octubre 17 de 2019

Autorizamos el presente Informe de Ponencia para segundo debate presentado por los honorables Senadores *Paola Andrea Holguín Moreno* y *José Luis Pérez Oyuela*, al Proyecto de ley número 138 de 2019 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso", suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


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

TEXTODEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el "Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso", suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el "Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso", suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio 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.

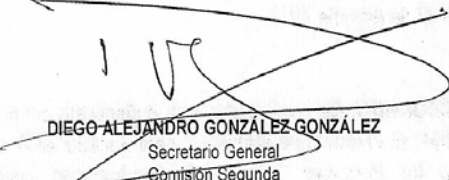
Artículo 3°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

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

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día quince (15) de octubre del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 8 de esa fecha.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


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

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2019 CÁMARA, 132 DE 2019 SENADO

por medio del cual se establecen criterios de priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente Comisión Quinta del Senado de la República

Congreso de la República

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

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 329 de 2019 Cámara, 132 de 2019 Senado, por medio del cual se establecen criterios de priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley referenciado tiene por objeto “priorizar la prestación de servicios públicos domiciliarios en los programas en beneficio de las comunidades de los que trata el numeral 8.6 del artículo 8° del Decreto 1760 de 2003¹ y en los

¹ Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.

planes de gestión social contemplados en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015² de los contratos de exploración y Producción (E&P), de Evaluación Técnica (TEA) de hidrocarburos, y los contratos de concesión minera, con el fin de mejorar en el plano nacional y territorial la calidad de vida de los habitantes que hacen parte de las zonas de influencia definidas contractualmente por las Agencias adscritas al Ministerio de Minas y Energía”.

En este sentido, el epígrafe del proyecto de ley hace referencia a los criterios de “priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables”. A este respecto, no es aconsejable referirse a “servicios públicos domiciliarios” en las zonas rurales por los altos costos que conllevaría la inversión; por esa razón recomendamos el concepto de “soluciones alternativas de entrega de agua potable y saneamiento básico”. Dichas soluciones son muy utilizadas en las zonas rurales toda vez que son de fácil construcción y tienen impacto inmediato en el bienestar social.

Ahora, si bien no compensan el impacto del daño ambiental, son más factibles que las conexiones domiciliarias de cualquier servicio público, entre otros aspectos porque las viviendas rurales en Colombia son viviendas dispersas.

Por su parte, los artículos 1°, 3° y 5° de la iniciativa legislativa, respecto de los cuales se va a efectuar el respectivo análisis, señalan:

Tabla No. 1 Artículos del Proyecto de Ley objeto de análisis

Artículo	Lo que propone
	<i>Objeto. El objeto de la presente ley es priorizar las inversiones para la prestación de servicios públicos domiciliarios en los programas en beneficio de las comunidades de los que trata el numeral 7, artículo 3° del Decreto 714 de 2012 y en las líneas estratégicas de los planes de gestión social contemplados en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015 de los contratos de exploración y producción</i>

² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo	Lo que propone
Artículo 1°	<i>(E&P), de evaluación técnica (TEA) de hidrocarburos, y los contratos de concesión de gran minería, con el fin de mejorar en el plano nacional y territorial la calidad de vida de los habitantes que hacen parte de las zonas de influencia de los proyectos.</i>
Artículo 3°	<p>Priorización en materia de inversiones para la prestación de servicios públicos domiciliarios en los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC). En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 7, artículo 3° del Decreto 714 de 2012, la Agencia Nacional de Hidrocarburos o quien haga sus veces deberá incluir como criterio de priorización de los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC) dentro de los contratos E&P y TEA que celebre, la inversión de conformidad con su obligación contractual, para la prestación de servicios públicos domiciliarios a las comunidades que se encuentren en la zona de influencia o de interés del Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC), definida de conformidad con los criterios establecidos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para tales efectos.</p> <p>Parágrafo primero. En cumplimiento del principio constitucional de la participación ciudadana, en aquellos casos en los que las poblaciones ubicadas en la zona de influencia o de interés del Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC), no cuenten con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, el contratista presentará a la comunidad ubicada en la zona de influencia o de interés el programa de PBC destinado a la inversión para la prestación de el o los servicios públicos respectivos, para que la comunidad priorice el o los proyectos presentados. En caso de que la comunidad esté interesada en otro tipo de proyectos, podrá elegir que se ejecuten estos en el cumplimiento del Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC), por parte de los contratistas.</p> <p>En aquellos casos en los que las poblaciones ubicadas en la zona de influencia o de interés del Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC), cuenten con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC), contemplados en el numeral 7, artículo 3° del Decreto 714 de 2012 podrán ser direccionados en inversiones priorizadas según lo determinado por los términos y condiciones definidos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el impulso del desarrollo social de las poblaciones.</p> <p>Parágrafo segundo. Las inversiones que se realicen en los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC), en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios deberán contemplar los costos necesarios para la instalación del servicio, en el marco del monto a invertir, según sus obligaciones contractuales y de acuerdo a la reglamentación del Gobierno nacional.</p>

Artículo	Lo que propone
Artículo 5°	<p>Priorización para la inversión en la prestación de servicios públicos domiciliarios dentro de las líneas estratégicas de los Planes de Gestión Social (PGS), en los contratos de concesión de gran minería. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, la Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces deberá incluir como criterio de priorización dentro de las líneas estratégicas definidas en los términos de referencia de los Planes de Gestión Social (PGS), de los contratos de concesión de gran minería, la inversión en la prestación de servicios públicos domiciliarios a las comunidades que se encuentren en la zona de influencia del proyecto minero.</p> <p>Parágrafo primero. En cumplimiento del principio constitucional de la participación ciudadana, en aquellos casos en los que las poblaciones ubicadas en la zona de influencia no cuenten con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, el titular minero presentará las líneas de acción que tendrá el Plan de Gestión Social priorizando la inversión para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para que la comunidad priorice el o los proyectos presentados. En caso de que la comunidad esté interesada en otro tipo de proyectos, podrá elegir de los proyectos priorizados en las líneas de acción de los Planes de Gestión Social.</p> <p>En aquellos casos en los que las poblaciones ubicadas en la zona de influencia cuenten con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, los Planes de Gestión Social serán direccionados conforme a los términos de referencia establecidos por la Autoridad Minera para tal fin.</p> <p>Parágrafo segundo. Las inversiones que se realicen en los Planes de Gestión Social para la inversión en prestación de servicios públicos domiciliarios, deberán tender a que se contemplen los costos necesarios para la instalación del servicio, en el marco del monto a invertir, según sus obligaciones contractuales y de acuerdo a la reglamentación del Gobierno nacional.</p>

En ese orden de ideas, en relación con lo dispuesto en el artículo 1° del Proyecto de ley, sea lo primero analizar lo establecido en el artículo 294 de la Ley 1955 de 2019³, en los siguientes términos:

“Artículo 294. - Gestión del servicio público domiciliario de gas combustible en zonas apartadas sin servicio. De conformidad con las competencias establecidas en el artículo 8° de la Ley 142 de 1994 y el Decreto

³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

381 de 2012, y las normas que lo sustituyan o lo complementen, el Ministerio de Minas y Energía dirigirá la forma en que se podrán gestionar los recursos que las sociedades decidan aportar para extender el uso de gas natural distribuido por redes y/o gas licuado de petróleo distribuido por redes a cabeceras municipales que no cuenten con el servicio respectivo y/o a centros poblados diferentes a la cabecera municipal, como por ejemplo las veredas, los corregimientos, caseríos y/o inspecciones de policía, que no cuenten con el servicio respectivo. Para el efecto, la persona jurídica deberá depositar los recursos mencionados en una fiducia mercantil que la misma deberá contratar, a través de la cual se aportarán los recursos a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que ejecuten proyectos dirigidos a la prestación del servicio público de gas combustible. Los aportes de estos recursos se regirán por lo establecido en el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Por otra parte, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), establecerá los mecanismos para que los valores de los recursos de que trata este artículo, y que sean entregados a título de aporte a las empresas seleccionadas, no se incluyan en el cálculo de las tarifas correspondientes, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, de tal forma que el usuario final se beneficie durante el período tarifario correspondiente. Las empresas de servicios públicos que resulten seleccionadas y que reciban estos aportes deberán solicitar la aprobación de las tarifas por parte de la CREG, una vez reciban los recursos.”

De esta manera, la norma transcrita precedentemente (art. 294 L. 1955/19) regula lo relacionado con el servicio público de gas domiciliario, siendo innecesaria la “priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables” establecida en el artículo 1° de la iniciativa legislativa.

Bajo esa línea de análisis, el párrafo 1° del artículo 3° dispone que los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC), previstos en el numeral 7 del artículo 3° del Decreto 714 de 2012, podrán ser direccionados a otro tipo de obras que impulsen el desarrollo social de las poblaciones ubicadas en la zona de influencia definida contractualmente por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que cuenten con la prestación de todos

sus servicios públicos domiciliarios. Esta disposición le asigna a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) la facultad de definir si la población ubicada en la zona de influencia, cuenta con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, pero no indica un criterio para dicha definición. Se recomienda estudiar la posibilidad de que se obligue a consultarle al respectivo municipio o a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respecto de la cobertura de los servicios públicos en la zona de influencia, toda vez que la Ley 142 de 1994⁴ en sus artículos pertinentes dispone:

Tabla No. 2 - Normas pertinentes Ley 142 de 1994

<p>“Artículo 6°. Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos: (...) 6.3. Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las comisiones de regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.”</p>	<p>“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia. (...) Parágrafo 2°. Funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Son funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes: 1. Aprobar los estudios a que hace referencia el artículo 6.3 de la Ley 142 de 1994, en los términos y con el alcance previsto en dicho artículo.”</p>
--	--

En lo que respecta a lo propuesto en el artículo 5° de la iniciativa legislativa, la Agencia Nacional de Minería deberá incluir dentro de los contratos de Concesión Minera que celebre, la prestación de servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de lo dispuesto por el transcrito artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, el cual, en nuestro criterio, se debe

⁴ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

interpretar concordantemente con los artículos 22 y siguientes del Plan Nacional de Desarrollo actualmente vigente, o hacer expresa referencia a este último.

Además, el artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, no hace referencia expresa al concepto de servicios públicos domiciliarios, por lo que recomendamos que este artículo haga referencia a soluciones alternativas para agua potable y saneamiento básico, en la medida en que las zonas de influencia pueden estar en las zonas rurales, de las que, como también se dijo, la instalación de infraestructura de servicios públicos domiciliarios es muy costosa.

Por lo expuesto sería necesario que: i) exista concordancia entre lo propuesto en el artículo 1° de la iniciativa legislativa con lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley 1955 de 2019; ii) se enuncie en el parágrafo 1° del artículo 3° propuesto, el criterio por el cual la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), definirá si la población ubicada en la zona de influencia cuenta con la prestación de todos sus servicios públicos domiciliarios, y iii) se haga referencia expresa en el artículo 5° del Proyecto de ley a los artículos 22 y siguientes de la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, este Ministerio solicita sean tenidas en cuenta estas observaciones y reitera su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General
 DEPENDENCIA FISCAL
 ELABORÓ: OSCAR MANABIO BOCANEIRA RAMÍREZ
 REVISÓ: ANDREA DEL PILAR SUÁREZ PINTO
 Con Copia a:

SENADO DE LA REPUBLICA
 Dirección de Bienestar y Servicios
 Unidad de Correspondencia
 Inocencio de Correspondencia Externa
 17 OCT 2019
 Radicado No. 30769
 Hora:

- H.S. Didier Lobo Chinchilla — Autor
- H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulloa — Ponente
- H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo — Ponente
- H.S. Fabián Cuervo — Autor
- H.S. Ana María Castañeda Gómez — Autora
- H.S. Arturo Char Chajón — Autor
- H.S. Emma Claudia Castellanos — Autora
- H.S. Richard Alfonso Aguilar V. — Autor
- H.S. Luis E. Díaz — Orador T. — Autor
- H.S. Rodrigo Lara Restrepo — Autor
- H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras — Autor
- H.S. Carlos Abraham Jiménez López — Autor
- H.S. Carlos Fernando Motta Soriano — Autor
- H.S. Antonio Luis Zabaleta Guzmán — Autor
- H.S. Dairo de Jesús Galvis — Autora
- H.S. José Luis Pérez Olaya — Autor
- H.S. Germán Vando Cobrío — Autor
- H.S. Tamitales Ortega Narváez — Autor
- H.R. Héctor Vergara Sierra — Autor
- H.R. Angelito Prats Sánchez Leal — Autora
- H.R. José Ignacio Mesa Betancur — Autor
- H.R. César Augusto Londoño Maldonado — Autor
- H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides — Autor
- H.R. Karina Estefanía Rojas Palaco — Autora
- H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda — Autor
- H.R. José Daniel López Jiménez — Autor

- H.R. Jorge Enrique Bendeño Mantolo — Autor
- H.R. Karso Violeta Cure Corobón — Autora
- H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz — Autor
- H.R. Eraldo Adas Betancor — Autor
- H.R. Eloy Cely Quintana Romero — Autor
- H.R. Néstor Leonardo Rico Rico — Autor
- H.R. Gloria Betty Zorno Afanador — Autora
- H.R. Carlos Alberto Cuasca Chaves — Autor
- H.R. David Ernesto Pulido Novoa — Autor
- H.R. Julio César Triana Quintana — Autor
- H.R. Carlos Mario Parolo Daza — Autor
- H.R. José Luis Pinedo Campo — Autor
- H.R. Jaime Rodríguez Contreras — Autor
- H.R. Elyodoro Gilberto Beltrancourt Pérez — Autor
- H.R. Jaime Humberto Orozco Correa — Autor
- H.R. Adriano Alonso Giraldo Acosta — Autor
- H.R. Jorge Manuel Hernández — Autor
- H.R. Ciro Fernández Núñez — Autor
- H.R. Salim Villamil Cuevas — Autor
- H.R. Héctor Javier Vergara Sierra — Autor
- H.R. Aquilino Medina Arteaga — Autor
- H.R. Osvaldo Arango Benavides — Autor
- H.R. César Emilio Arango Córdoba — Autor
- H.R. Edgar Jesús Díaz Contreras — Autor
- H.R. Facán Gerardo Castillo Salazar — Autor

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2018 CÁMARA, 280 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.
 Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 Secretario
 Comisión Séptima Senado
 Congreso de la República
 Carrera 7ª No. 8-68 Piso 5°
 Bogotá, D.C. Colombia

Referencia: Su comunicación CspCP 3.7.260.18 Concepto Proyecto de ley 111 de 2018 Cámara, 280 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.

En atención a la comunicación de la referencia, de manera atenta damos concepto al proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

1. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES:

La honorable Corte Constitucional, ha declarado en reiteradas sentencias, que el Adulto Mayor, es sujeto de especial protección constitucional. Al respecto, cabe recordar lo expuesto en la Sentencia T-252/17, que a la letra dice:

“Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación¹. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o

¹ Sentencias T-239 de 2016, T-013 de 2015, T-383 de 2015, T-707 de 2014, T-584 de 2014, T-342 de 2014, T-011 de 2014, T-799 de 2013, T-1069 de 2012, T-935 de 2012, T-522 de 2012, T-329 de 2012, T-134 de 2012, T-315 de 2011, T-1032 de 2008, T-970 de 2008, T-634 de 2008, T-1097 de 2007, T-1039 de 2007, T-261 de 2007, T-454 de 2005, T-736 de 2004, T-004 de 2002, T-1091 de 2001, T-277 de 1999, SU-480 de 1997, T-670 de 1997, SU- 043 de 1995 y T-455 de 1994.



sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos”. (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto).

Al observar el ordenamiento jurídico, la Constitución Política, en sus artículos 13 y 46, contempla la especial protección del Estado y la sociedad a las personas mayores, en aplicación del principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho, que inspiran el ordenamiento superior. Así las cosas, precisa la Corte que:

“Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.” (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto).

Ahora bien, es importante recordar que, a la par de los pronunciamientos anteriores, la Corte, ha sostenido que:

“(…) el derecho a la igualdad es un derecho de todos los ciudadanos; sin embargo, algunos grupos más vulnerables se encuentran con mayor frecuencia en situaciones que involucran ese derecho, Grupos tales como las personas de la tercera edad que son “personas indefensas que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de Igualdad con los restantes miembros de la sociedad, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico” (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto)

En virtud de lo anterior, es posible concluir que, los adultos mayores,

“Tienen derecho a una protección mínima frente al desempleo, y a la falta de vivienda, de educación y de alimentación. Derecho que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad”².

Asimismo, puede entenderse que la protección mínima frente al desempleo no sólo debe abordarse a partir de la oferta de programas de asistencia social, también deben considerarse iniciativas, que busquen estimular la vinculación efectiva del adulto mayor a la estructura productiva del país, tanto en la condición de empleado, como en las condiciones de trabajador independiente o emprendedor, brindando de esta forma, opciones que contribuyan a dignificar esta etapa del ciclo vital.

2. ANTECEDENTES LEGALES RELEVANTES

Una vez analizada la regulación en materia de promoción de la empleabilidad del Adulto Mayor, se encuentran las siguientes disposiciones que han integrado obligaciones a cargo del Gobierno y la sociedad en general de manera solidaria.

- Ley 1251 de 2008, “por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”, cuyo objeto es: “proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales, suscritos por Colombia”.
- Ley 1850 de 2017, “por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones”.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTICULADO

El articulado analizado, corresponde a la estructura integrada en el *Gaceta del Congreso* número 900 de 2019.

² Tomado de la Sentencia T-716 de 2017.

Artículo	Descripción	Observaciones
1º	Objeto. La presente ley tiene por objeto <u>impulsar el empleo de las personas adultas mayores</u> que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.	<p><u>Impulsar el Empleo de las Personas Adultas Mayores</u>, este alcance, se encuentra incluido en la estructura de la Ley 1251 de 2008, específicamente en el artículo 4 – Productividad, que establece: "El Estado, a través de sus entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, de conformidad con el ámbito de sus competencias, las instituciones públicas y privadas, la sociedad y la familia, deberán generar acciones tendientes a involucrar al adulto mayor en el desarrollo económico y productivo de nuestro país. Para esto deberán:</p> <p>a) Facilitar y promover la obtención de ingresos mediante el empleo, el desarrollo de proyectos productivos y la formación de empresas sociales para el adulto mayor;</p> <p>b) Desarrollar mecanismos para el acceso al crédito con propósitos productivos para el adulto mayor;</p> <p>c) Promover el acceso del adulto mayor al empleo formal;</p> <p>d) Capacitar, promover y facilitar el acceso a las nuevas tecnologías y al teletrabajo como mecanismo para la generación de ingresos y de empleo.</p> <p>Cabe anotar que el alcance introducido en el P.L. 111/18, no aborda otros mecanismos de generación de ingresos, como son: el trabajo autónomo y el emprendimiento. Así las cosas, esta iniciativa tendría un menor alcance, frente a la legislación existente".</p>
2º	Población beneficiaria. Serán parte de la población beneficiaria con los incentivos de la presente ley: 1. Las personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión estipulado en la ley. 2. Las personas a quienes les falten 3 años para acceder a la edad de pensión de conformidad con la legislación pensional vigente.	<p>Aunque el objeto del proyecto es "<u>impulsar el empleo de las personas adultas mayores</u>", la población objetivo, está centrada en las personas no beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y personas a quienes les falten 3 años para acceder a la edad de pensión.</p> <p>"ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para la Interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p><u>Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más</u>". (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto)</p> <p>De otra parte, en cuanto al término prepensionado, es un término definido jurisprudencialmente y que el reconocimiento de tal condición ha sido vía judicial, en donde se ha establecido que, son aquellos trabajadores que podrían gozar de una estabilidad reforzada en razón a que les faltan 3 años o menos para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez y que la desvinculación pueda afectar su mínimo vital. Este último elemento es decisivo en la definición de la estabilidad ya que es el derecho que se pretende proteger. Por lo que estamos de acuerdo en su inclusión legal siempre y cuando se haga la aclaración de no afectar el mínimo vital.</p>
3º	<u>Deducción de impuesto sobre la renta por la contratación de adultos mayores</u> : Los empleadores que contraten adultos mayores objeto de la presente ley y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a los adultos mayores durante el año o periodo	Frente a este beneficio de tipo tributario, es importante anotar que el P.L. no presenta concepto de fondo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre el impacto fiscal y los efectos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo	Descripción	Observaciones
	<p>gravable, siempre que correspondan por lo menos al dos puntos cinco por ciento (2,5%) de la planta de personal. Para ser sujeto de este beneficio el empleador deberá vincular al adulto mayor por lo menos durante un (1) año. Parágrafo. En casos de despido con justa causa este término podrá ser completado con el tiempo de trabajo de otro adulto mayor que entre a suplir la vacancia.</p>	
<p>4º</p>	<p>Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007: Parágrafo 4º. Criterio de desempate. En los procesos de contratación públicos, en caso de empate en la puntuación de dos o más proponentes, se preferirá a aquel que demuestre la vinculación del mayor porcentaje de adultos mayores objeto de la presente ley. Para los efectos de este parágrafo solo se tendrá en cuenta la vinculación de aquellos adultos mayores que hayan estado vinculados con una anterioridad igual o mayor a un año. Para los casos de constitución inferior a un año se tendrá en cuenta a aquellos trabajadores que hayan estado vinculados desde el momento de constitución de la misma. Dado el caso en que el contrato público haya sido obtenido con ocasión a esta forma de desempate, el empleador deberá mantener el mismo porcentaje de adultos mayores trabajadores al interior de la empresa durante la vigencia de ejecución del contrato. En caso contrario no podrá hacer uso de este beneficio en cualquier otro contrato que celebre con el Estado dentro de los 5 años siguientes a la terminación del contrato. Para estos efectos, la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará, bajo la gravedad de juramento, el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes que cumplan con lo aquí señalado a la fecha de cierre del proceso de selección.</p>	<p>No se presentan objeciones al artículo.</p>
<p>5º</p>	<p>Reglamentación y verificación. El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: I) Estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; II) tipos de actividades y oficios que pueden asignarse a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; III) Derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; IV) Procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras. Parágrafo 1º. Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.</p>	<p>No se presentan objeciones al artículo. Frente al parágrafo 1 consideramos que la certificación que expedirán las empresas deberá hacerse además ante las entidades en quienes recaigan las competencias, de acuerdo con los beneficios planteados.</p>
<p>6º</p>	<p>Adiciónese el literal w) al artículo 6º, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008: "Artículo 6º. Deberes. El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación deberán para con los adultos mayores: w) Realizar acciones, programas y proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del adulto mayor</p>	<p>El alcance de este artículo se encuentra incluido en la estructura de la Ley 1251 de 2008, por lo que consideramos que no es necesario su inclusión.</p>

Artículo	Descripción	Observaciones
	con empleos formales, acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes".	
7°	Adiciónense los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así: "Artículo 28. Funciones. Serán funciones del Consejo: (...) 15. Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna. 16. Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país, desagregando por actividades y oficio desempeñados".	No se presentan objeciones al artículo.
8°	Artículo 8°. Sello amigable "Adulto Mayor". Créese el sello amigable "Adulto Mayor" el cual identificará aquellos establecimientos de comercio que incorporen dentro de su planta laboral a adultos mayores objeto de la presente ley, de conformidad con los roles establecidos por el Ministerio de Trabajo. La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley lo referente al sello "Adulto Mayor", teniendo en cuenta los siguientes parámetros: 1. La Superintendencia de Industria y Comercio será la autoridad encargada de otorgar el sello, teniendo en cuenta que el procedimiento a seguir para su concesión no podrá exceder más de un mes a partir de la presentación de la solicitud por parte del representante legal del respectivo establecimiento. 2. Se deberá determinar el número de trabajadores mínimos que tendrán que contratarse para el otorgamiento del sello, teniendo en cuenta el total de los trabajadores de la planta de personal. El sello amigable tendrá una vigencia de un (1) año y podrá ser renovado a solicitud del representante legal del respectivo establecimiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos. 3. Para efecto de la determinación del cumplimiento del requisito, solo se tendrá en cuenta la contratación de trabajadores adultos mayores definidos en la presente ley. 4. Se creará un logo para identificar el sello amigable "Adulto Mayor", cuyo costo de elaboración recaerá sobre el interesado. El sello amigable "Adulto Mayor" podrá ser exhibido en un lugar visible del establecimiento, así como también podrá incorporarse en la publicidad y demás medios que se consideren pertinentes para dar a conocer al público que el establecimiento cuenta con el sello amigable. 5. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá publicar en su página web el listado de establecimientos de comercio a los que se ha otorgado el sello amigable "Adulto Mayor". De igual manera deberá adelantar campañas de información dirigidas a los consumidores acerca de la existencia del sello y su importancia para la promoción del trabajo para adultos mayores objeto de la presente ley.	No se presentan objeciones al artículo.
9°	Artículo 9°. Protección en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos. Los adultos en edad de prepensión, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 2° de la presente ley, que hagan parte de las plantas de las entidades públicas en nombramiento provisional o temporal y que, derivado de procesos de	Este tema compete al Departamento Administrativo de la Función Pública, en todo caso, si bien la definición ha sido jurisprudencial en donde se ha observado que la protección recae en trabajadores a los que les falta 3 años y servicio siempre en el juicio de valor que se deba hacer para la protección consideramos que se debe

Artículo	Descripción	Observaciones
	reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito, deberían ser separados de sus cargos, serán sujetos de especial protección por parte del Estado y en virtud de la misma deberán ser reubicados hasta tanto adquieran los requisitos mínimos para el acceso al beneficio pensional. Parágrafo 1°. Facúltase al Gobierno nacional para que, a través del Departamento de la Función Pública reglamente esta materia. Parágrafo 2°. Los beneficios en materia de deducción de impuesto sobre la renta tributaria y los demás establecidos en la presente ley o en la normatividad legal vigente para el fomento de la contratación de los adultos mayores objeto de la presente ley, serán extendidos a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta.	incluir el concepto de MINIMO VITAL, que es la condición que otorga la protección como tal.
10°	La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	No se presentan objeciones al artículo.

4. CONVENIENCIA

Un propósito fundamental para el Estado colombiano consiste en garantizar a los habitantes del territorio nacional el acceso y efectivo goce del derecho al trabajo decente. Concepto que debe entenderse como:

“la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.”³

Significa esto, que es una finalidad del Estado y un derecho de los ciudadanos, contar con oportunidades para alcanzar un trabajo productivo, que genere un ingreso digno, que brinde seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la personas expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidades y de trato para todas las mujeres y hombres.

Igualmente, importante, es recordar que el Estado colombiano, ratificó el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 C-111 de la OIT, el cual, en su artículo 2°, expresa:

“Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto (Negrilla fuera de texto).

Condiciones en la cuales ha venido trabajando el país, tal como lo evidencia el estudio “*Envejecimiento en América Latina y el Caribe*” publicado por la OIT en el año 2010, en el que se afirma que: “*en algunos países de la región se registran avances dirigidos a eliminar la discriminación por edad en el trabajo, expresados en medidas de acción positiva o en la prohibición taxativa de segregar a cualquier trabajador por razones de edad. Brasil, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay se sumaron después de 2002, a otros países en los que ya existían disposiciones antidiscriminatorias como Cuba, Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana*⁴.”

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos previamente enunciados frente a la promoción del empleo decente y la no discriminación, estudios como el realizado por la Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, titulado “*El mercado laboral y las personas mayores*”, evidencian que: en “Colombia, más del 30% de la población mayor de 60 años y el 7% de la población de más de 80 aún trabaja (Cotlear, 2011). Esta cifra contrasta con el porcentaje de trabajadores entre 65 y 69 años de los países de la Unión Europea, que solo llega al 11.1% (Eurofound, 2013). Aunque algunas personas mayores trabajan por el gusto de hacerlo, especialmente los profesionales con altos niveles de calificación, **muchas personas de menores ingresos deben hacerlo debido a la falta de pensiones y/o de ayuda familiar. (...) oficialmente se estima que en Colombia solo el 30% de la población de 60 años o más recibe algún tipo de pensión contributiva, porcentaje que se reduce a poco más del 23% si se tiene como fuente la Encuesta de Calidad de Vida del 2013. Diversos estudios muestran, además, que debido a los altos niveles de informalidad, y en las condiciones actuales, el porcentaje de los trabajadores que podrá cumplir**

³ Tomado de <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

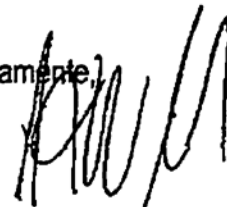
⁴ Tomado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/group/--ed_emp_policy/documents/publication/wcms_140847.pdf

con los requisitos para recibir una jubilación se reduciría sustancialmente en las próximas décadas (Fedesarrollo, 2013)⁵. (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto).

Así las cosas, puede concluirse que, este proyecto de ley guarda concordancia con los postulados del trabajo decente y las disposiciones antidiscriminación que, desde hace décadas, viene promoviendo el Estado colombiano, también puede evidenciarse que esta iniciativa, podría contribuir a mejorar la cobertura de adultos mayores que logran obtener una pensión, y por consiguiente, mejorar las condiciones de vida y bienestar tanto de estos, como de su núcleo familiar cercano.

5. CONCEPTO

El Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, 280 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones* frente a los temas analizados, pretende impactar positivamente un grupo poblacional con difícil acceso a condiciones de empleabilidad como lo es la población adulta mayor, sin embargo, para que logre consolidarse es necesario ajustar el articulado con las observaciones referidas e integrar el estudio del impacto fiscal.

Atentamente,

ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA
 Viceministro de Empleo y Pensiones
 Ministerio del Trabajo

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

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

Concepto: Ministerio de Trabajo

Refrendado por: Doctor, Andrés Felipe Uribe Medina - Viceministro de Empleo y Pensiones.

Al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara.

⁵ Tomado de: https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pm_mercado_laboral.pdf

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos no pensionados.*

Número de folios: ocho (8) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, el día: jueves diecisiete (17) de octubre de 2019.

Hora: 10:00 a. m.

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

El Secretario,


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

CONTENIDO

Gaceta número 1031 - Viernes, 18 de octubre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 19 de 2019 Senado, por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 151 de 2019 Senado, por la cual se interpreta con autoridad el artículo 191 de la Ley 600 de 2000.	4
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda al Proyecto ley 138 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar al acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013.	12
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 329 de 2019 Cámara, 132 de 2019 Senado, por medio del cual se establecen criterios de priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.	22
Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, 280 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.	25

