



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 659

Bogotá, D. C., jueves, 25 de julio de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 11 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y establecer disposiciones especiales con respecto a su procedencia en el área de la salud y otros servicios, sin perjuicio de otras situaciones en las que pueda configurarse.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos:

- 1. Objeción de conciencia:** La objeción de conciencia es el derecho fundamental que tiene toda persona de oponerse en cualquier momento al cumplimiento de un deber jurídico determinado u obligación cuando su cumplimiento entre en conflicto con sus convicciones de orden religioso, filosófico, ético o moral.
- 2. Creencia fija:** Creencia que tiene vocación de permanencia y no se puede modificar fácil o rápidamente.
- 3. Creencia profunda:** Creencia que afecta de manera integral la vida y forma de ser del individuo y condiciona la totalidad de sus decisiones y apreciaciones.
- 4. Creencia sincera:** Creencia que es honesta y no acomodaticia o estratégica.

- 5. Creencia externa:** Creencia cuya manifestación trasciende del fuero interno y afecta el comportamiento externo de la persona.

**Artículo 3°. Garantía de derechos de terceros.** El Estado debe disponer de los medios idóneos para proteger y garantizar los derechos fundamentales de terceros que se vean afectados como consecuencia de la objeción de conciencia.

**Artículo 4°. Carácter de las creencias.** Las creencias o convicciones que dan lugar a la objeción de conciencia deben ser fijas, profundas, sinceras y externas.

**Artículo 5°. Titulares.** Todas las personas son titulares del derecho a la objeción de conciencia, sin importar su condición de particulares o de servidores públicos.

Cualquier servidor público o particular que ejerza funciones públicas podrá objetar conciencia y abstenerse de conocer, tramitar o participar en actuación concreta y ocasional que se le presente en el ejercicio sus funciones y que no se corresponda con las funciones esenciales o propias del cargo.

Las personas naturales podrán objetar conciencia a través de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes en los casos en que el cumplimiento del deber jurídico determinado resulte contrario a los valores de la institución, debidamente reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.

**Artículo 6°.** Sin perjuicio de otros escenarios o casos que pudieran presentarse, se reconoce especialmente el derecho de objeción de conciencia en los siguientes ámbitos:

- a) En la prestación de servicios de salud y en el ejercicio de profesiones u oficios de esta área;
- b) En la prestación del servicio militar;

- c) En el cumplimiento de obligaciones civiles, legales y laborales;
- d) En las actividades de investigación científica;
- e) En la prestación de servicios farmacéuticos;
- f) En el ámbito educativo;
- g) En el ejercicio del servicio público, en los términos que establece la presente ley;
- h) En los servicios de Notariado y Registro.

**Artículo 7º. Competencia y formulación.** La objeción de conciencia debe ser formulada por escrito ante la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad pública o privada donde se impone el deber jurídico a objetar.

Las personas que no sepan escribir podrán formular la objeción de conciencia de forma verbal y deberán aportar los documentos o pruebas de que trata el numeral 4 del artículo 10 de esta ley en un término de cinco (5) días hábiles. En este caso, la formulación se entiende presentada desde que se aporten estos documentos o pruebas.

**Parágrafo:** Si la persona ante la que se radica la solicitud no fuere competente para conocerla, está deberá remitirla dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la entidad o persona que deba conocer el asunto e informará de inmediato al objetor, enviándole copia del oficio remisorio.

**Artículo 8º. Gratuidad.** La presentación y trámite de la formulación de objeción de conciencia no tendrá costo alguno.

**Artículo 9º. Prohibición.** Las entidades públicas o privadas no podrán contar con listas de objetores de conciencia, ni condicionar las vinculaciones laborales o de prestación de servicios a la no ostentación de la calidad de objetor de conciencia.

**Artículo 10. Contenido del escrito.** El escrito en que se formule objeción de conciencia contendrá:

1. La identificación y datos personales del objetor.
2. El deber jurídico cuya exoneración se pretende.
3. Los motivos de carácter religioso, filosófico, ético o moral.
4. Las pruebas que acrediten que las creencias o convicciones son fijas, profundas, sinceras y externas. Son admisibles todos los medios de prueba.

Cuando la objeción de conciencia se formule a través de una persona jurídica, el escrito deberá ser presentado por el representante legal, quien además de lo anterior, deberá aportar los documentos en donde consten los valores o principios que inspiran la institución.

**Parágrafo.** La solicitud podrá ser coadyuvada por organizaciones de Derechos Humanos o instituciones de carácter religioso, humanitario o filosófico.

**Artículo 11. Deber de recepción y dar trámite.** Los funcionarios de la entidad ante la que se formula

la objeción de conciencia no se negarán a recibirla y a darle trámite, salvo por la falta de algunos de los requisitos previstos en el artículo anterior.

En el caso de funcionarios públicos la inobservancia de este deber configurará una falta disciplinaria grave.

**Artículo 12. Presentación y suspensión del deber jurídico.** El cumplimiento del deber jurídico objetado se suspenderá desde la presentación del escrito de formulación. En este momento la persona competente para conocer la solicitud de objeción de conciencia deberá designar a otra persona para el cumplimiento del deber objetado.

En el caso de servidores públicos o particulares que cumplen funciones públicas, la persona competente para conocer la solicitud deberá designar a otro de su mismo nivel, o a quien esté facultado para reemplazarlo para el cumplimiento del deber omitido.

El escrito de formulación se entiende presentado desde el momento de su radicación.

**Artículo 13. Términos.** El funcionario o persona competente tendrá un término de diez (10) días hábiles desde la presentación del escrito para proferir decisión que se notificará personalmente.

Cuando no se profiera decisión dentro de este término el objetor podrá darse por eximido definitivamente del deber objetado.

**Artículo 14. Decisión.** La decisión del funcionario o persona competente deberá ser motivada. La negación de la solicitud no podrá ser por otra razón que la demostración de que las convicciones que fundamentan la objeción de conciencia no son profundas, fijas, sinceras y externas.

**Artículo 15. Aspectos no regulados.** Los aspectos no regulados en la presente ley se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

## TÍTULO II

### DISPOSICIONES ESPECIALES

**Artículo 16.** Las disposiciones especiales de este Título complementan las generales del Título I. Las disposiciones generales se aplicarán de forma subsidiaria.

### CAPÍTULO I

#### Objeción de conciencia en servicios de salud

**Artículo 17. Titulares.** Podrá objetar conciencia aquel profesional de la salud que realiza directamente la intervención necesaria o desarrolla una labor asistencial relacionada directamente con la intervención.

También podrán hacerlo las personas naturales a través de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes, en los casos en que la intervención o labor resulten contrarias a los valores institucionales reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.

**Artículo 18. Remisión.** Cuando se trate de objeción de conciencia en la prestación de servicios de salud, desde el momento en que el profesional formule la objeción, la Entidad Prestadora de Salud (EPS), a la que esté afiliado el paciente afectado deberá informarle sobre los procedimientos médicos existentes y remitirlo, de forma inmediata, a otro profesional de la salud o institución que con certeza preste el servicio requerido.

**Artículo 19. Competencia y formulación.** La objeción de conciencia debe ser formulada por escrito ante la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la institución donde se impone el deber jurídico a objetar.

Cuando la objeción de conciencia se presente a través de la persona jurídica, la competencia para conocer y pronunciarse sobre la formulación será del Ministerio de Salud.

## CAPÍTULO II

### Otras disposiciones

**Artículo 20. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 11 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### (I) INTRODUCCIÓN

La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y establecer algunas disposiciones especiales con respecto a su procedencia en el área de la salud.

La objeción de conciencia ha sido definida por la doctrina como el derecho que tiene toda persona natural de oponerse en cualquier momento a un deber jurídico determinado, cuando su cumplimiento entra en conflicto con sus convicciones o creencias de orden religioso, filosófico, ético o moral<sup>1</sup>.

La discusión acerca del derecho a la objeción de conciencia inicia con la corriente ético-política conocida como liberalismo, pues es precisamente en el pensamiento liberal en donde se hace evidente la tensión entre los derechos de los ciudadanos y los

deberes y obligaciones que tienen con el Estado, o para decirlo de otra forma,<sup>2</sup> la tensión entre la moralidad pública y la privada. De esta forma, la objeción de conciencia surge cuando se presenta una contradicción entre las obligaciones que establece el Estado a través del derecho y aquellas que provienen de la moral.

El Estado colombiano tiene la obligación internacional y constitucional de proteger efectivamente el derecho a la objeción de conciencia en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y lo establecido por la Constitución Política de 1991. No obstante, no existe una ley que regule el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia. En el Congreso de la República se han radicado varios proyectos de ley sobre el tema. El último intento de reglamentación fue un proyecto de 89 artículos liderado por la entonces Senadora Viviane Morales y respaldado por la Bancada Liberal en el año 2016, sin embargo, no pudo culminar su trámite.

La ausencia de reglamentación ha derivado en muchos casos en el desconocimiento de las creencias y convicciones de colombianos que se han visto obligados a realizar procedimientos que van en contra de sus creencias y convicciones, tales como la unión de parejas del mismo sexo, eutanasia o aborto.

En las providencias proferidas por la Corte Constitucional se evidencia que, en muchos casos, las personas presentan sus solicitudes, sin recibir respuesta alguna o resolución de fondo. Asimismo, algunas instituciones han desconocido este derecho bajo la excusa de que “carece de desarrollo legal” y, por tanto, no tiene un soporte en el ordenamiento jurídico<sup>3</sup>.

Es por esto que la presente iniciativa legislativa pretende desarrollar criterios para que:

- Todas las personas, sin importar su condición de particulares o servidores públicos, puedan ser titulares de este derecho.
- Se pueda invocar de forma individual o a través de una persona jurídica.
- Existan disposiciones especiales para su procedencia en el área de la salud.
- En materia de salud las EPS tengan el deber de remitir al paciente afectado a donde un profesional o institución que con certeza preste el servicio de salud.

#### (II) SOBRE LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

Destacados juristas y filósofos han abordado la objeción de conciencia. De esta manera, se ha llegado a decir que este derecho pretende la excepción de un determinado deber jurídico para el objetor, en tanto

<sup>1</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Pp. 78-80. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

<sup>2</sup> Dieterlen, Paulette (1998). La objeción de conciencia en *Objeción de conciencia* (1998). Núm. 3, 1ª edición, UNAM: México, D.F.

<sup>3</sup> Véanse las Sentencias T-455 de 2014, T-430 de 2013, T-314 de 2014 de la Corte Constitucional.

el cumplimiento de este deber entra en conflicto con su propia conciencia o convicciones. Este derecho no se opone a todo el sistema de Derecho ni a las instituciones jurídicas, sino a la obligatoriedad de la norma para el objetor, pues le genera un dilema entre obedecer a la norma o a lo que indica su conciencia<sup>4</sup>.

El catedrático y filósofo del derecho Ronald Dworkin (2002)<sup>5</sup> se refirió en su momento a la desobediencia civil, sin diferenciarla de la objeción de conciencia. A su juicio los individuos tienen derechos morales a desobedecer la ley. Si bien reconoce que cada ciudadano tiene el deber moral de obedecer las leyes, aun cuando considere conveniente cambiarlas, este deber no es absoluto, en tanto cualquier Estado puede establecer leyes y políticas que sean injustas y que provoquen conflicto entre los ciudadanos. En este sentido, aunque los ciudadanos tienen deberes con el Estado, también los tienen con Dios o con su conciencia. De esta forma, a Dworkin le parece contradictorio que el Estado reconozca que un hombre puede actuar según lo dictado por su conciencia y al mismo tiempo le imponga el deber de actuar en contra de lo dictado por esta. En otras palabras, resultaría un sinsentido que el Estado prohíba o castigue a un ciudadano por actuar conforme a un derecho. Por tanto, el reconocimiento de la posibilidad de objetar conciencia es, a su juicio, un gran ejemplo de lo que implica tomar lo derechos en serio.

Ramon Soriano (1987) sostiene que la objeción de conciencia se caracteriza por la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) Materialmente, la objeción se concreta en una norma o en una institución del ordenamiento jurídico;
- b) Su razón de ser es la actitud ética o moral del objetante;
- c) El objetante no hace uso de medios violentos;
- d) El objetante no persigue la sustitución o el cambio de las normas, sino que se le excepcione el cumplimiento de esta. Así pues, no afirma la injusticia de las normas en general, sino la injusticia concreta de la norma con respecto a sus convicciones;
- e) No se deben causar daños a terceros que sean irreversibles y de carácter esencial.

En este sentido, se ha reconocido que la irreversibilidad y la esencialidad del daño a terceros representan el límite a la objeción de conciencia. Por un lado, la esencialidad hace referencia a que el daño producido afecte irremediabilmente derechos y libertades fundamentales de terceros; sin embargo, esto no se presenta en los casos en que la objeción afecta a instituciones y no a personas. Por otro lado, la irreversibilidad se refiere a la imposibilidad

material de reparar el daño que se produce con la objeción. Esta última se puede atajar con: la práctica de servicios sociales alternativos, cuando se trate de deberes institucionales y con la sustitución del sujeto pasivo de la obligación cuando la objeción afecta a deberes para con las personas<sup>6</sup>.

Con respecto a los límites de la objeción de conciencia el reconocido jurista Luis Prieto Sanchis (1984)<sup>7</sup> también señala dos. Por un lado, que se concrete en la prestación de actos personales y, por el otro, que no afecte a bienes y servicios esenciales. A su vez, Joseph Raz diferencia entre diferentes tipos de deberes<sup>8</sup>. De esta forma, hay deberes paternalistas o que benefician al objetor, deberes en relación con otras personas determinadas y deberes en relación con el interés público. La objeción de conciencia es más difícil de conceder en la segunda clase de deberes (con otras personas determinadas), pues en la primera se trata de normas que favorecen al individuo obligado a cumplirlos y en la última, se presenta cierta flexibilidad, en tanto la contribución de cada una de las personas obligadas es insignificante.

### (III) MARCO JURÍDICO

#### • Constitución Política

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 18 el derecho fundamental a la libertad de conciencia y dispone que “Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”. Asimismo, el artículo 19 de la Carta reconoce el derecho a la libertad de cultos, que se encuentra estrechamente ligado a la objeción de conciencia.

#### • Ley 1861 de 2017 (artículos 77 y siguientes)

La Ley 1861 de 2017 regula el trámite de la objeción de conciencia en el servicio militar obligatorio. De esta forma, le da la competencia al Ministerio de defensa para conocer y dar respuesta a las declaraciones de objeción de conciencia, a través de la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia. Esta Comisión se encuentra constituida así:

- A nivel territorial: Por las comisiones interdisciplinarias de objeción de conciencia, que resolverán en primera instancia las declaraciones de objeción de conciencia. Se integran por el comandante del distrito militar correspondiente, un Comité de Aptitud Psicofísica conformado por un médico y un

<sup>4</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Pp. 78-80 Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

<sup>5</sup> Dworkin, R. (2002). Los derechos en serio. (M. Guastavino, Trad.). Madrid, España: Ariel.

<sup>6</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

<sup>7</sup> Prieto Sanchís, Luis (1984). La objeción de conciencia como forma de desobediencia al Derecho. Revista de Ciencias Sociales. ISSN 0210-0223, N° 59, 1984, págs. 41-62.

<sup>8</sup> Joseph Raz (1979) *The authority of Law. Essays on Law and Morality*. Citado por Ramon Soriano (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

psicólogo, el asesor jurídico del Distrito Militar y un delegado del Ministerio Público.

- A nivel nacional: Por la Comisión Nacional de Objeción de Conciencia, que resolverá en segunda instancia las declaraciones de objeción de conciencia. Estará integrada por el Director de Reclutamiento del Ejército Nacional, un delegado del Ministerio Público, un Comité de Aptitud Psicofísica conformado por un médico y un psicólogo y un asesor jurídico de la Dirección de Reclutamiento.

La norma dispone que para ser reconocido como objetor de conciencia al servicio militar obligatorio se deberá presentar solicitud (de forma escrita o verbal) ante la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia.

La formulación de la objeción de conciencia debe contener:

1. Los datos personales del objetor
2. Las razones éticas, religiosas o filosóficas que resultan incompatibles con el deber jurídico cuya exoneración se solicita.
3. Los documentos y elementos de prueba que acrediten la sinceridad de sus convicciones, es decir, que sean claras, profundas, fijas y sinceras en que fundamenta su solicitud.

El ciudadano que manifieste su objeción de conciencia de forma verbal deberá aportar los documentos y elementos de prueba dentro de los 10 días hábiles siguientes a la formulación. La solicitud se puede presentar ante cualquier Distrito Militar del país y será resuelta por la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia del Distrito Militar competente. La presentación de la declaración suspenderá el proceso de incorporación hasta que se dé respuesta por la autoridad competente. La Comisión Interdisciplinaria dispone de un término máximo de 15 días hábiles a partir de la radicación de la formulación para resolver la solicitud.

#### • **Jurisprudencia Corte Constitucional**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la Objeción de Conciencia en distintos campos, entre los que vale la pena resaltar la prestación de servicios de salud y servicio militar obligatorio.

##### **a) Objeción de conciencia en materia de salud**

La Corte Constitucional ha reconocido que la objeción de conciencia es una expresión legítima de la libertad y autonomía que se le reconoce a cada ser humano de dirigir su propia racionalidad, sin más límite que la eficacia de los derechos de los demás y el bien común. Así pues, este derecho se constituye como una garantía que reconoce y reafirma al ser humano, como un ser capaz de elegir. Sin embargo, la Constitución también impone deberes a los ciudadanos en consideración a los intereses generales de la sociedad. En este sentido, la objeción de conciencia busca preservar las propias convicciones de orden ideológico, filosófico, religioso o moral frente a esos deberes. Dicho de otra forma, la objeción de conciencia

se presenta cuando el cumplimiento de una norma exige un comportamiento que la conciencia prohíbe a las personas obligadas a cumplirla<sup>9</sup>. De esta manera, la Corte ha reconocido que, así como los derechos no tienen un carácter absoluto, los deberes tampoco, pues de ser así, el Estado se convertiría en uno autoritario y contrario a las libertades individuales<sup>10</sup>.

Para la Corte, el sustento conceptual de la objeción de conciencia se encuentra en la concepción de los derechos fundamentales como ámbitos de la autonomía individual y a su vez, como límites infranqueables para el legislador y la administración, en un Estado democrático y pluralista.

En los casos en que la objeción de conciencia entra en conflicto con otros derechos de la misma jerarquía, el asunto se convierte en un problema de límites en el ejercicio de los derechos fundamentales, y en ese evento se hace necesario acudir a criterios de ponderación. La Corte Constitucional ha señalado que estos criterios deben atender a:

- La naturaleza del reparo de conciencia.
- La seriedad con la que es asumida. Uno de los criterios para establecer la seriedad es la vinculación con la libertad religiosa.
- La afectación que su desconocimiento produce en quien objeta.
- La importancia del deber jurídico frente al cual se plantea la objeción, su mayor o menor proyección social.
- El grado de interferencia que el ejercicio del derecho a objetar produce respecto de los derechos de terceras personas o el grado de reversibilidad de la lesión que tal incumplimiento produce.
- Las circunstancias en que se desarrolla la objeción, las posibilidades de suplir a los objetores en el cumplimiento del deber rehusado o de sustituirlo por otro de similar naturaleza, que no plantee conflictos de conciencia.

Asimismo, la jurisprudencia ha indicado que en aquellos casos en que la obligación en cabeza de quien objeta implica una intervención mínima o marginal en los derechos de terceras personas o en que pueda encontrarse una persona que cumpla la obligación sin presentarse un detrimento de tales derechos, entonces no hay motivo para que se impida el ejercicio de la objeción de conciencia. De igual forma, sucede en los casos en que el deber jurídico se establece en propio interés o beneficio de quien realiza la objeción<sup>11</sup>.

A pesar de que el derecho de objeción de conciencia debe analizarse a la luz de las exigencias

<sup>9</sup> Sentencias T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto; C-274 de 2016, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>10</sup> Sentencia T-455 de 2014; Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> Sentencia T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

de cada caso concreto, la Corte ha establecido pautas y requisitos de carácter sustancial y formal para que los profesionales de la salud puedan ejercer el derecho a la objeción de conciencia en aquellos casos en que coexista con otros derechos fundamentales como lo son a la vida, la dignidad humana, integridad personal y acceder a los servicios de salud.

#### Requisitos sustanciales:

La jurisprudencia constitucional ha considerado los siguientes requisitos para que los profesionales de la salud acudan a la objeción de conciencia:

- Que se trate realmente de una convicción de carácter filosófico, moral o religioso debidamente fundamentada.
- Que se garantice la prestación del servicio o acto rehusado en condiciones de calidad y de seguridad para la salud y la vida del paciente, sin imponerle cargas adicionales o exigirle actuaciones que obstaculicen su acceso a los servicios de salud requeridos y vulneren sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la dignidad humana<sup>12</sup>.
- La titularidad para ejercer el derecho a la objeción de conciencia se predica de la persona en quien reposa el deber jurídico, profesional y asistencial de llevar a cabo el acto que considera contrario a sus íntimas convicciones morales, filosóficas o religiosas.

#### Requisitos formales:

Desde el punto de vista formal, la Corte Constitucional ha establecido que el profesional de la salud que pretenda ejercer su derecho a objetar conciencia deberá hacerlo por escrito expresando:

- Las razones por las que el acto que debe realizar es contrario a sus más íntimas convicciones morales, filosóficas o religiosas. Para esto no servirán formatos generales de tipo colectivo, ni formatos realizados persona distinta a quien ejerce la objeción de conciencia.
- La indicación del profesional que suplirá al objetor en el cumplimiento del deber omitido. Esto teniendo como presupuesto que se tenga certeza sobre la existencia de dicho profesional, sobre su pericia para llevar a cabo el procedimiento requerido y de su disponibilidad para garantizar la oportunidad del mismo.

#### **b) Objeción de conciencia en el servicio militar**

Durante muchos años la jurisprudencia constitucional no aceptó la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, a pesar de que en el ámbito del Derecho Internacional se propugnaba por su protección. Esta situación cambió en el año 2009 cuando la Corporación cambió su

línea jurisprudencial. De esta forma, en Sentencia C-728 de 2009 (M.P: Gabriel Eduardo Mendoza) la Corporación estableció que para ejercer el derecho a la objeción de conciencia las convicciones o creencias de carácter religioso, ético, moral o filosófico que se invoquen, además de tener manifestaciones externas que se puedan probar deben ser:

- Profundas: Deben afectar de manera integral su vida, su forma de ser y actuar y la totalidad de sus decisiones y apreciaciones.
- Fijas: Implica que no son móviles, ni pueden ser modificadas fácil o rápidamente.
- Sinceras: Implica que son honestas y no acomodaticias o estratégicas.

Asimismo, señaló que hasta tanto no se cree un proceso especial, reglamentado por el legislador, las objeciones de conciencia que presenten los jóvenes deberán ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso.

Posteriormente, en Sentencia T-357 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas), se consideraron varias cuestiones. En primer lugar, que las convicciones o creencias que son objeto de protección constitucional tienen que definir y condicionar la actuación externa de las personas. De esta forma, no puede tratarse de convicciones o de creencias que sólo pertenezcan al fuero interno y no trasciendan a la acción. Así pues, si una convicción o creencia ha permanecido en el fuero interno durante algún tiempo, al llegar el momento de prestar el servicio militar obligatorio puede seguir limitada a ese ámbito interno.

En este sentido, el objetor de conciencia tiene como mínimo la obligación de demostrar:

- Las manifestaciones externas de sus convicciones y de sus creencias. En él recae el deber de probar que su conciencia ha condicionado y determinado su actuar de forma tal que prestar el servicio militar obligatorio implicaría actuar en contra de ella.
- Que las convicciones o creencias que invoca son profundas, fijas y sinceras.

Finalmente, la Corte señaló que hasta que no se cree un proceso especial, reglamentado por el legislador, las objeciones de conciencia deberán ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso.

Posteriormente, en Sentencia T-455 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas), la Corte sostuvo que se generan dos deberes constitucionales específicos para las autoridades militares. Por un lado, están llamadas a reconocer y evaluar la objeción de conciencia como una de las causales jurídicamente vinculantes para la exención del servicio militar obligatorio. Por otro lado, están obligadas a responder de fondo las solicitudes de exención de la prestación del servicio militar, por objeción de conciencia, según las reglas definidas por el legislador. En este sentido las autoridades militares:

1. No pueden negarse el trámite de ninguna solicitud de exención al servicio militar por negar de conciencia, bien sea que es

<sup>12</sup> Sentencias T- 209 de 2008, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas y T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

presentada antes o después de la inscripción al servicio militar o incluso una vez el obligado ha sido acuartelado.

2. Deben resolver las solicitudes. La autoridad de reclutamiento coordinará con el comandante de la unidad militar correspondiente la notificación y trámite de dicha solicitud. Asimismo, el procedimiento de desacuartelamiento, cuando a ello hubiere lugar.
3. Deben resolver las solicitudes de fondo y en el término de 15 días hábiles. La respuesta se le notificará al interesado de manera personal conforme a las reglas de la Ley 1437 de 2011. En dicha diligencia de notificación se indicarán al solicitante los recursos que puede interponer contra el acto administrativo y las autoridades ante las que debe presentarlos.
4. La respuesta a las solicitudes de exención al servicio militar por objeción de conciencia deberá de ser de fondo. En caso de que se niegue la solicitud, la autoridad de reclutamiento debe indicar las razones completas, precisas y específicas y no podrán ser otras que la demostración acerca que las convicciones que fundamentan la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio no son profundas, fijas y sinceras.

Las autoridades de incorporación y reclutamiento deberán expresar las razones sustantivas que demuestran el incumplimiento de esas condiciones, so pena de que el acto administrativo adolezca de falta de motivación y vulnere la libertad de conciencia y el debido proceso.

5. En ningún caso podrá negarse la solicitud de exención al servicio militar por objeción de conciencia en razón de la ausencia de regulación legal.
6. En caso de que las autoridades militares decidan reconocer al interesado como objetor de conciencia, se considerará exento de prestar el servicio militar obligatorio. Así, deberá expedirse la tarjeta de reservista de segunda clase, sin exigirse ningún otro requisito que el pago de la cuota de compensación militar.
7. En caso de que la respuesta afirmativa a la solicitud de exención al servicio militar por objeción de conciencia se resuelva luego de verificado el acuartelamiento del interesado, las autoridades militares ordenarán su inmediato desacuartelamiento y el trámite para la expedición de la tarjeta de reservista de segunda clase.

Además, en Sentencia SU-108 de 2016 la Corte ratificó que, por la estabilidad y permanencia de las convicciones constitutivas de objeción de conciencia, estas pueden expresarse en cualquier momento, por tratarse de un derecho fundamental con carácter permanente.

### c) Objeción de conciencia en el caso de notarios

La Corte Constitucional no se ha referido explícitamente a la procedencia de la objeción de conciencia en el caso de la celebración de matrimonio civil de parejas del mismo sexo por parte de notarios. De hecho, en la aclaración de voto de la sentencia SU-214 de 2016, el magistrado Alberto Rojas sostuvo que la Corte debió haber incluido una sistematización de las reglas que ha construido jurisprudencialmente sobre el derecho fundamental a la objeción de conciencia, pues este es un problema jurídico derivado de la aplicación de la sentencia.

En la aclaración de voto recuerda que el derecho fundamental a la objeción de conciencia no es absoluto y que los precedentes de la Corte Constitucional han ampliado la protección de este derecho ante la prestación del servicio militar obligatorio, cuando las creencias o convicciones íntimas que se aduzcan puedan ser probadas en el mundo exterior, siendo lo suficientemente profundas, fijas y sinceras. En este sentido, a su juicio el juez o notario, o el servidor público que haga sus veces, que invoque objeción de conciencia frente a la celebración de matrimonios civiles de parejas del mismo sexo, tendrá la carga de la prueba para demostrar que la creencia es lo suficientemente auténtica, profunda, fija, sincera y reiterada.

### (III) OBJECCIÓN DE CONCIENCIA A TRAVÉS DE PERSONAS JURÍDICAS

La Constitución Política reconoce a las personas el derecho a la libertad de asociación en el artículo 38 y a la libertad de culto en el artículo 19. En este sentido, los individuos pueden asociarse con otros en aras de alcanzar determinados fines y metas comunes, creando para esto instituciones en las que se plasmen idearios o códigos de carácter ético, moral, religioso o filosófico. Así pues, negar la posibilidad de que las personas objeten conciencia a través de las instituciones que forman sobre la base de ciertas creencias y valores podría derivar en una violación de sus derechos fundamentales.

Es importante resaltar que cuando hay una comunidad de personas que comparte una creencia y se encuentran representados por una institución, está en tanto representación de los intereses comunes es susceptible de una eventual pérdida de integridad moral, culpa o sufrimiento que resulte de una lesión a su identidad.

En este sentido, el proyecto de ley consagra la posibilidad de que las personas objeten conciencia a través de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes, en los casos en que el cumplimiento del deber jurídico determinado resulte contrario a los valores institucionales reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.

Así pues, el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la objeción de conciencia implica que debe garantizarse a las personas bien sea de forma individual o colectiva en aquellos casos en que un

grupo de personas o comunidad comparten unas creencias determinadas. En este sentido, los fines o valores de una institución pueden considerarse como un equivalente a la conciencia de un individuo, pues las personas que allí pertenecen o trabajan actúan con base en los valores y fines plasmados.

En el aparte VI de este proyecto de ley se evidencia la forma en la que países como Estados Unidos, Francia, Chile y Uruguay aceptan la figura de la objeción de conciencia institucional.

#### (IV) OBJECCIÓN DE CONCIENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS

El proyecto de ley reconoce la objeción de conciencia para todas las personas, sin importar su calidad de particulares, servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Afirmar que el servidor público en razón de su condición de tal no puede ejercer el derecho de la objeción de conciencia desconocería, por lo menos de manera general, que a pesar de ser sujeto de una relación especial con el poder público, también tiene la condición de **individuo y ciudadano**, siendo titular de derechos fundamentales. De esta forma, al objetar conciencia un servidor público no está contrariando las normas y el ordenamiento jurídico, sino ejerciendo un derecho fundamental que el mismo le reconoce.

Sin embargo, con el fin de evitar crear un incentivo perverso que llegue incluso a afectar el cumplimiento de las funciones y deberes del Estado, se establecerá que el servidor público o particular que ejerza funciones públicas podrá objetar conciencia y abstenerse de conocer, tramitar o participar en actuación concreta y ocasional que se le presente en el ejercicio sus funciones y que no se corresponde con las funciones esenciales o propias del cargo.

#### (V) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Diferentes instrumentos internacionales reconocen y disponen la protección al derecho a la objeción de conciencia como se muestra a continuación:

##### Declaración Universal de Derechos Humanos:

En el artículo 18 de esta declaración se reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Reza el mencionado artículo lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.*

##### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En el artículo 8° de este Pacto, que fue ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968, dispone que no se considerará como trabajo forzoso u obligatorio “el servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones

de conciencia”. Asimismo, el artículo 18 consagra el derecho a la libertad de conciencia al consagrar:

- “1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.*
2. *Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.*
3. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*
4. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.* (Negrita por fuera del texto original).

##### Convención Americana sobre Derechos Humanos

El artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue ratificada por Colombia por medio de la Ley 16 de 1972, se refiere a la libertad de conciencia y de religión. Allí se reconoce el derecho de todas las personas a la libertad de conciencia y de religión y a no ser objeto de medidas restrictivas que menoscaben la libertad de creencias o de religión. Dispone expresamente el mencionado artículo:

- “1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.*
2. *Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.*
3. *La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.*
4. *Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.*

### La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Esta comisión ha proferido una serie de resoluciones para promover el derecho a la objeción de conciencia con respecto al servicio militar obligatorio. En efecto, en las Resoluciones número 1989/59, 1995/83, 1993/84, 1998/77, 2000/34, 2002/45 y 2004/35, la Comisión ha reconocido el derecho de toda persona a objetar conciencia al servicio militar, como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión reconocido en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, realiza un llamado a los Estados para que promulguen leyes y adopten medidas destinadas a eximir del servicio militar en los casos de una auténtica objeción de conciencia. Así pues, recomienda adoptar posibilidades de servicio civil alternativo, resaltando que no debe existir discriminación entre creencias, para efectos de objeción conciencia.<sup>13</sup>

### El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH):

En el artículo 4° de este Convenio se consagra la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado y se dispone que no se considera trabajo forzado u obligatorio “todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio”.

### **(VI) DERECHO COMPARADO**

Diferentes países del mundo cuentan con disposiciones de orden normativo que protegen de distintas formas el Derecho Fundamental a la Objeción de Conciencia e incluso la Objeción de Conciencia institucional:

#### **- España:**

El artículo 30 de la Constitución Política española en su numeral 2 dispone que la ley fijará las obligaciones militares de los españoles “y regulará con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria”. En este país el Tribunal Constitucional ha extendido la objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud.

#### **- Uruguay:**

El artículo 54 de la Constitución de Uruguay dispone que la ley ha de reconocer a quien se halle en una relación de trabajo o servicio la independencia de su conciencia moral y cívica.

La Ley 18987 de 2012, mejor conocida como “Ley del Aborto” reconoce en su artículo 11 la objeción de conciencia a médicos ginecólogos y el personal de salud que deba intervenir en el procedimiento. Asimismo, el artículo 10 dispone que las **instituciones** del Sistema Nacional Integrado de Salud que tengan objeciones de ideario, preexistentes a la vigencia de la ley, con respecto a los procedimientos de aborto, podrán acordar con el Ministerio de Salud Pública, dentro del marco normativo que regula el Sistema Nacional Integrado de Salud, la forma en que sus usuarias accederán a tales procedimientos.

#### **- Brasil:**

El artículo 143 de la Constitución establece que el servicio militar es obligatorio, pero que es competencia de las Fuerzas Armadas, en la forma de la ley, establecer “un servicio alternativo para aquellos que, en tiempo de paz, después de alistados, alegaren objeción de conciencia, entendiéndose como tal, la derivada de creencia religiosa o convicción filosófica o política, para ser eximido de actividades de carácter esencialmente militar”.

#### **- México:**

El artículo 24 de la Constitución Política de los Estados mexicanos reconoce el derecho de todas las personas a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión.

Recientemente el Senado aprobó una reforma a la Ley General de Salud en la que se contempla la objeción de conciencia, permitiendo que médicos y enfermeras se puedan negar a ofrecer algunos servicios médicos, si atentan contra sus convicciones.

La objeción de conciencia se ha aplicado en el área de la salud. De esta forma, la NOM-046-SSA2-2005 dispone en su artículo 6.4.2.7 que en casos de embarazos productos de violación procede el aborto médico. Sin embargo, reconoce que se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.

#### **- Perú**

La Constitución Política de Perú consagra en su artículo 2° el derecho fundamental a la libertad de conciencia y de religión en forma individual y asociada. Asimismo, está la ley de libertad religiosa que se refiere en su artículo 4° a la objeción de conciencia como “la oposición de un individuo al cumplimiento de un deber legal, en razón de sus convicciones morales o religiosas”. De esta forma, se ejerce la objeción de conciencia cuando alguien se encuentra imposibilitado para cumplir una obligación legal por causa de un imperativo moral o religioso, grave o ineludible, reconocido por la entidad religiosa a la que pertenece.

#### **- Chile**

El artículo 19 (numeral 6) de la Constitución Política consagra el derecho a la libertad de conciencia.

En la Ley 21.030, que despenalizó el aborto en tres causales, se establece que el médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al directos del

<sup>13</sup> Londoño & Acosta (2016). La Protección internacional de la objeción de conciencia: Análisis comparado entre sistemas de derechos humanos y perspectivas en el sistema interamericano. ISSN: 2145-4493, Vol. 9, pp. 233-272, 2016.

establecimiento de salud, por escrito y previamente. Asimismo, reconoce este derecho para el resto del personal que deba desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención. Así pues, la ley le otorga la obligación de reasignar otro profesional no objetante. Si el establecimiento de salud no tiene ningún personal que no haya objetado conciencia, deberá derivarla inmediatamente para que el procedimiento le sea realizado por quien no manifieste dicha objeción.

En Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile del 28 agosto de 2017 se declaró inconstitucional la disposición acerca de la improcedencia de la objeción de conciencia institucional. Allí manifestó que la objeción de conciencia **“debe entenderse amparada por la dignidad de las personas que - individualmente o proyectada en su asociación con otros- se niegan a practicar cierto tipo de actuaciones (la interrupción del embarazo), por razones éticas, morales, religiosas, profesionales, u otras de señalada relevancia”**.

De esta forma, encontró que no hay sustento constitucional para que la objeción de conciencia sólo pueda ser interpuesta por personas individuales, más aún cuando la Constitución asegura a todas las personas la libertad de conciencia y no autoriza limitar, máxime cuando su ejercicio. Agrega:

*“no es menos evidente, asimismo, que la objeción de conciencia puede ser planteada legítimamente por sujetos jurídicos o asociaciones privadas, en este caso, con arreglo a la autonomía constitucional que a los grupos intermedios de la sociedad les reconoce la propia Carta Fundamental, artículo 1º, inciso tercero. La interposición de este legítimo reparo no se agota en el orden individual, puesto que también se extiende y propaga a las asociaciones destinadas a encarnar el mismo libre pensamiento, acorde con el derecho que asegura a todas las personas el artículo 19, N° 15, de la Constitución”*.

De esta forma, la objeción de conciencia en el ámbito de la salud puede ser alegada por personas jurídicas o entidades con idearios confesionales y establecimientos educacionales con una función e ideario en el sentido indicado. Esto se reiteró en el Código Sanitario Chileno.

#### - Francia

El artículo L162-8 del Código de Salud Pública de Francia dispone que el médico nunca está obligado a practicar una interrupción voluntaria del embarazo, pero si no desea hacerlo debe informar, a más tardar en el momento de la primera visita, a la persona interesada de su negativa. Asimismo, ninguna partera, enfermera o asistente médico está obligada a contribuir a la interrupción del embarazo.

De igual forma, se reconoce la posibilidad de que **un hospital privado** se niegue a realizar abortos en sus instalaciones.

#### - Estados Unidos

En Estados Unidos 45 estados permiten que los proveedores de atención médica individuales

se nieguen a participar en un aborto y 42 de ellos permiten que **las instituciones** también lo hagan, de los cuales, 16 limitan el rechazo a instituciones privadas o religiosas<sup>14</sup>.

#### Burwell vs. Hobby Lobby CSJ

En Estados Unidos, la Corte Suprema se pronunció en el caso de *Burwell v. Hobby Lobby* y sostuvo que las empresas comerciales pueden ser titulares del derecho a la libertad religiosa. En este fallo se puso de presente que las empresas comerciales cumplen una finalidad que no solamente se limita a la maximización de utilidades. En este sentido, reconoció que la religión y los negocios son compatibles y se manifestó: “When rights, whether constitutional or statutory, are extended to corporations, the purpose is to protect the rights of these people”.

#### Mille vs. Davis

En el caso federal estadounidense *Mille v. Davis*, Kim Davis se negó a emitir licencias de matrimonio para parejas y así evitar que fueran otorgadas a parejas del mismo sexo, en virtud de sus creencias religiosas. Luego de esto un juez del distrito, David Bunning ordenó a David emitir licencias de matrimonio para todas las parejas, llegando a ordenar que Davis fuera encarcelado por desacato al tribunal hasta que cumpliera con la orden. Posteriormente se levantó el desacato, pero se le prohibió a David interferir con sus oficiales que emiten licencias de matrimonio. Esto en virtud del *Kentucky Religious Freedom Restoration Act*.

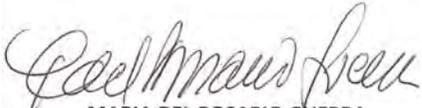
#### - Resolución número 1763 del 7 de octubre de 2010

Esta resolución fue adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y trata la Objeción de conciencia en la atención médica, proclamando que:

*“1. Ninguna persona, hospital o institución será coaccionada, considerada civilmente responsable o discriminada debido a su rechazo a realizar, autorizar, participar o asistir en la práctica de un aborto, eutanasia o cualquier otro acto que cause la muerte de un feto humano o un embrión, por cualquier razón”*.

### VI. COMPETENCIA

El Congreso es competente para la presentación, conocimiento y debate la siguiente iniciativa en virtud del artículo 150 de la Constitución Política. Convencida de la importancia que tiene desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia, presento el siguiente Proyecto de Ley.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA

Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

<sup>14</sup> Guttmacher Institute (Agosto, 2018), An Overview of Abortion Laws. Disponible en: <https://www.guttmacher.org/state-policy/explore/overview-abortion-laws>

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(artículos 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día \_\_\_\_ del mes \_\_\_\_ del año \_\_\_\_ se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número \_\_\_\_** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 11 de 2019 Senado, *por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrada en el artículo 18 de la Constitución Política*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del*

*Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se declara al municipio de Popayán, Distrito Especial Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

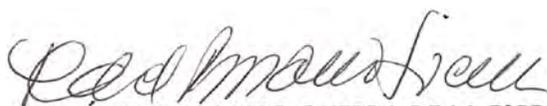
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es declarar al municipio de Popayán, capital del departamento del Cauca, en Distrito Especial, Histórico y Turístico de Colombia.

Artículo 2°. *Otorgamiento.* Otorgúese la Categoría de Distrito Especial, Histórico y Turístico de Colombia.

Artículo 3°. *Régimen Aplicable.* El Distrito de Popayán se regirá y administrará conforme a la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales, y demás normas concordantes.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora  
Partido Centro Democrático

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se declara al municipio de Popayán, Distrito Especial Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **HISTORIA Y CONTEXTO**

El 13 de enero de 1537 fue fundada la ciudad de Popayán, por Sebastián de Belalcázar, en su camino hacia el norte de Colombia en busca de El Dorado. En 1540 fue nombrado gobernador de Popayán e instauró el sistema político español.

“El auge minero y comercial, así como la posterior llegada de familias españolas de linaje hicieron de Popayán una ciudad muy importante en el Virreinato de la Nueva Granada. En la ciudad residían los dueños de las minas de oro de Barbacoas y el Chocó, quienes con sus riquezas crearon haciendas, construyeron grandes casonas y dotaron a la ciudad de enormes templos con imágenes traídas de España”<sup>1</sup>. El municipio de Popayán, capital del departamento del Cauca, y llamada también la Ciudad Blanca, tiene una población de 284.737 habitantes, de los cuales 254.749 viven en la cabecera y 29.988 en zonas rurales.

<sup>1</sup> <http://www.popayan.gov.co/ciudadanos/popayan/historia>

El 2,9% de la población es indígena. Las principales actividades económicas del municipio de Popayán, son los servicios sociales (38%), establecimientos financieros (17%), comercio y restaurantes y hoteles (16%). En el caso de la economía rural, el 45% de las Unidades de Producción Agropecuaria de Popayán tienen entre 0 y 1 hectárea y el 23% entre 1 y 3 hectáreas, los principales cultivos permanentes son Caña Panelera (44%), Café (33%) y Plátano (10%); y para los cultivos transitorios están la quinua (71%) y el frijón (28%).

En cuanto a servicios públicos, Popayán cuenta con una cobertura del 92,2% de acueducto y el 87,3% de alcantarillado; la penetración de la banda ancha es de 17,8% superando con creces el 13% del total de Colombia. Por otro lado, la cobertura de energía eléctrica en la zona rural del municipio es del 92% mientras en la zona urbana es del 100%. El déficit cuantitativo de vivienda es de 15,8% y el cualitativo 9,1%.

El casco urbano de Popayán es considerado uno de los más bellos atractivos turísticos en América Latina, por eso no es extraño ver extranjeros por toda la ciudad.

Las imponentes edificaciones, y los detalles arquitectónicos, dejan ver la arquitectura influenciada por los españoles que venían en busca del oro. Después del terremoto de 1983, la gran mayoría de esas edificaciones fueron reconstruidas. El centro de Popayán cuenta con ocho iglesias y el Museo Arquidiocesano de Arte Religioso, el cual está asociado con la tradicional y famosa celebración de la Semana Santa que fue declarada como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad. En el Centro igualmente se destacan el Puente del Humilladero, que fue construido en 1783, y el Parque Caldas, donde están ubicadas la Catedral Basílica Nuestra Señora de la Asunción, la Torre del Reloj y la Gobernación del Cauca. En el año 2005 la Unesco la nombró parte de la Red de Ciudades Creativas en el campo de la gastronomía y cada año se realiza el Congreso Nacional de Gastronomía. La sopa de carantanta, las empanadas y tamales de pipián son algunos de sus platos más famosos. Popayán es atractiva por su arquitectura colonial, el arte religioso y la gastronomía. Popayán ha sido la cuna de grandes políticos, estadistas y pensadores. Uno de los personajes más importantes en la historia de Colombia fue Tomás Cipriano de Mosquera, quien se desempeñó como Presidente de La Nueva Granada entre 1845-1849; Presidente de la Confederación Granadina entre 1861-1863; y de los Estados Unidos de Colombia entre 1861--1864 de 1866 a 1867. José Hilario López, José María Obando, Víctor Mosquera Chaux y el Gran Guillermo León Valencia, fueron algunos de los Presidentes de Colombia de origen payanés. Sergio Arboleda, ideólogo del Partido Conservador Colombiano, Josefina Valencia de Hubach, Camilo Torres Tenorio y Francisco José de Caldas, son algunos de los pensadores, políticos, estadistas y científicos que también nacieron en la capital del departamento del Cauca.

## MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El artículo 1° de la Constitución Política Colombiana expone que: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”.

El artículo 286 de la Constitución Política dice que: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley*”.

El artículo 287 de la Constitución Política indica que: “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*”.

El artículo 3° de la Ley 1454 de 2011 expone los principios rectores del Ordenamiento Territorial: “*Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:*

1. **Soberanía y unidad nacional.** *El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.*
2. **Autonomía.** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*
3. **Descentralización.** *La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.*
4. **Integración.** *Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.*
5. **Regionalización.** *El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales*

como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
7. **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
8. **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.
9. **Diversidad.** El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
10. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.
11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.
13. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.
14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.
15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.
16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

17. **Multiétnicidad.** Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales”.

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, precisa los requisitos para convertirse en distrito: **“Requisitos para la creación de distritos.** La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

*Parágrafo 1°.* Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.

Teniendo en cuenta que la ciudad de Popayán cuenta con potencial para el desarrollo del Turismo y la Cultura, además es capital de departamento y tiene en su Semana Santa el reconocimiento nacional e internacional por la Unesco como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad desde 2009, perfectamente cumple con los requisitos expuestos en la Ley 1617 de 2013 y se procede a presentar esta ley ante el Congreso de la República.

En el artículo 131 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, **“Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”** se modifican los requisitos para ser distritos:

**“Artículo 131. Requisitos para la creación de distritos.** Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así:

*Artículo 8°.* Requisitos para la creación de distritos. La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.
2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.
3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.
4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.
5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Sin embargo, contiene un parágrafo transitorio, donde se expone que los municipios que iniciaron el proceso de conversión a distritos antes del 30 de abril del 2019, seguirán con el régimen con el que iniciaron, es decir, que esta ley, se regirá por el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 131 de la Ley 1955 de 2019.

#### **PERTINENCIA DE LA LEY**

Popayán ya había sido declarado Distrito Especial, Ecoturístico, Histórico y Universitario por el Acto Legislativo 2 de 2007, sin embargo mediante Sentencia C-033, los artículos 1° y 2° del Acto Legislativo 2 de 2007, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional dado que el Congreso de la República había violado el principio de consecutividad, al no someter a debate ni a votación la propuesta de convertir las ciudades de Tumaco, Popayán, Turbo, Tunja y Cúcuta en Distritos Especiales. Esta es una nueva oportunidad para que por las vías legales

darle el estatus de Distrito Histórico y Turístico a un municipio que es referente de la cultura y la historia de Colombia, que nos ha dado científicos, intelectuales y grandes políticos en la historia y que nos brinda una de las más hermosa arquitectura e importante celebración de la Semana Santa en Latinoamérica.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora

Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día \_\_\_ de mes \_\_\_ del año \_\_\_ se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 10** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 10 de 2019 Senado, *por medio de la cual se declara al municipio de Popayán, Distrito Especial Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se crea una exención legal para el pago de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media Saber 11*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear una exención legal para el pago de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media - Saber 11, con el fin de facilitar a las víctimas el acceso a la Educación Superior.

**Artículo 2º.** Las personas inscritas que aparezcan como incluidas en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y tengan puntaje inferior a 60 en el Sisbén quedarán exentas de cualquier cobro de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media - Saber 11.

**Artículo 3º.** La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá proporcionar al Sistema de Matrículas Estudiantil (Simat) y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) la información de los potenciales beneficiarios de la exención para lo correspondiente.

**Artículo 4º.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará la operación de lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA

Senadora de la República

Partido Centro Democrático

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2019, SENADO

*por medio de la cual se crea una exención legal para el pago de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media Saber 11:*

### 1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la creación de una exención legal para el pago de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media-Saber 11 para aquellas personas que sean víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) y que tengan un puntaje inferior a 60 en el Sisbén. Esto con el fin de facilitar el acceso a educación superior de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta que para ello es requisito indispensable la previa presentación de este Examen.

## 2. JUSTIFICACIÓN:

El examen SABER 11 es una evaluación estandarizada que se realiza semestralmente por el Icfes, y tiene los siguientes objetivos: Seleccionar estudiantes para su ingreso a la educación superior, monitorear la calidad de la formación que ofrecen los establecimientos de educación media y producir información para la estimación del valor agregado de la educación superior. De esta forma, la presentación de este examen es un requisito indispensable para acceder a la educación superior<sup>1</sup>.

El Estado colombiano tiene deberes y compromisos nacionales e internacionales con respecto a la Educación Superior. Por un lado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone en el artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación. Asimismo, que “La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. Por otro lado, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, consagra el reconocimiento del derecho de toda persona a la educación y el deber de los Estados Partes con respecto a la educación superior de hacerla accesible a todos “sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Ahora bien, el artículo 67 de nuestra Constitución Política consagra el derecho fundamental a la educación al disponer que, además de ser un derecho de la persona, es un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. De igual forma, este artículo consagra la responsabilidad concurrente del Estado, la sociedad y la familia en la educación. También, el artículo 69 dispone en su inciso cuarto que el Estado “facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

En este mismo sentido y de forma más específica, el derecho a la educación superior ha sido reconocido como un derecho fundamental y progresivo por la Corte Constitucional, en tanto guarda una estrecha relación no sólo con la educación, sino también con los principios fundamentales de la dignidad y autonomía humana. El alto Tribunal ha determinado en distintas ocasiones que el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas para la realización de este derecho. De esta forma, la progresividad del mismo se encuentra determinada por:

- i) *la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de este se oponga al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las*

*Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando);*

- ii) *la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y*
- iii) *la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.*

(Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2011)

De esta forma, la garantía de este derecho está a cargo del Estado. Esto significa que, si bien no existe una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a educación superior, el Estado no queda eximido de su responsabilidad de procurar un acceso progresivo de las personas al sistema educativo.

La presente iniciativa busca que haya una mayor facilidad en el acceso a educación superior para un grupo vulnerable y de especial protección constitucional, esto es, el de las personas que se encuentren incluidas en el Registro Único de Víctimas y que tengan un puntaje inferior a 60 en el Sisbén. El proyecto acude a la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011, en donde se consideran víctimas aquellas personas “que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Asimismo, se dispone que también son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo son los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente, al igual que las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La Ley 1448 de 2011 también creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. Esta tiene por objetivo coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la ley. Asimismo, es la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas (RUV). Para ser parte de este registro las víctimas debían presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de 4 años desde la promulgación de la ley, si fueron víctimas con anterioridad a este momento y de 2 años desde la ocurrencia del hecho quienes son

<sup>1</sup> ICFES 2018, Informe nacional de resultados Saber 11 2014 II - 2017 II.

victimizados con posterioridad a la vigencia de la ley. Una vez se presenta la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad realiza la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma y con fundamento en la información contenida en la solicitud y de la información recaudada en la verificación, adopta la decisión de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de 60 días hábiles. De esta forma, una vez la víctima es registrada, puede acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la ley. La inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas basta para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación que correspondan según el caso (artículos 155-156).

Ahora bien, con respecto al estatus de las víctimas en el ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que las víctimas son sujetos de especial protección constitucional en virtud de su condición de vulnerabilidad, por lo que merecen un trato especial por parte del Estado y de las autoridades:

*la Corte Constitucional ha afirmado que las víctimas del conflicto armado interno representan uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad y en la mayoría de los casos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. En efecto, no cabe duda de que las víctimas del conflicto armado interno por la violación masiva de sus derechos constitucionales, adquieren el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo que aparea de suyo el deber perentorio del Estado de atender con especial esmero y prontitud todas sus necesidades, hacer valer sus derechos y salvaguardar su dignidad humana. Al respecto esta Corporación ha considerado que "... las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados<sup>2</sup>.*

La Corte también ha afirmado que distintos derechos integran el mínimo prestacional que debe ser satisfecho por el Estado con respecto a las víctimas. Uno de ellos es, frente al caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los 15 años (artículo 67, inciso 3°, C. P.). En este sentido, el Estado se encuentra obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sentencia C-609 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio.

<sup>3</sup> Sentencia C-609 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio.

### Víctimas en Colombia

A 1° de junio de 2019 según las cifras de la Unidad de Víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV), hay un total de **8.839.146** personas víctimas. De estas **8.463.875** son personas víctimas de la violencia y 375.271 son víctimas reconocidas por sentencias (en cumplimiento de la Sentencia C-280 de 2013 y Auto 119 de 2013).

El rango de edad en el que se distribuyen las víctimas del conflicto armado es el siguiente:

Edad Actual	Personas
Entre 0 y 5 años	360.094
Entre 12 y 17 años	1.016.957
Entre 18 y 28 años	1.868.760
Entre 29 y 60 años	3.212.515
Entre 6 y 11 años	837.906
Entre 61 y 100 años	893.576
Sin información	274.067

Los hechos victimizantes se distribuyen de la siguiente forma:

Hecho	Personas
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	10.920
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	82.161
Amenaza	410.208
Confinamiento	24.079
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	27.956
Desaparición forzada	172.571
Desplazamiento	7.508.384
Homicidio	1.008.371
Lesiones Personales Físicas	7.955
Lesiones Personales Psicológicas	15.658
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11.500
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	115.023
Secuestro	36.949
Sin información	2.808
Tortura	10.672
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes	7.559

Con respecto a las víctimas reconocidas por sentencia, se tiene la siguiente distribución con respecto a la edad:

Edad actual	Personas
Entre 0 y 5 años	18.806
Entre 12 y 17 años	56.800
Entre 18 y 28 años	84.707
Entre 29 y 60 años	129.409
Entre 6 y 11 años	58.433
Entre 61 y 100 años	23.450
Sin información	3.666

De igual forma, los hechos victimizantes se distribuyen de la siguiente forma:

Hecho	Personas
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	133
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	2.312
Amenaza	53.835
Confinamiento	428
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	1.427
Desaparición forzada	1.484

Hecho	Personas
Desplazamiento	367.406
Homicidio	13.767
Lesiones Personales Físicas	357
Lesiones Personales Psicológicas	133
Minas antipersonal/Munición sin explotar/ Artefacto explosivo	29
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	2.747
Secuestro	297
Sin información	15
Tortura	216
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes	88

**Prueba Saber 11 en Colombia**

El Examen de Estado Saber 11 es presentado por tres tipos de personas:

- **Estudiantes:** Se compone de las personas que presentan el examen a través de una institución educativa y están en el último año de educación media.
- **Validantes:** Se compone de las personas que presentan el examen para validar su bachillerato.
- **Individuales:** Se compone de las personas que presentan el examen de forma individual y no a través de una institución educativa. Por lo general, estos examinandos son estudiantes ya graduados.

A continuación, se mostrará información de la población de estudiantes evaluada en el periodo entre 2015 y 2017:

**Población de estudiantes evaluada por año:**

Semestre	Año	Estudiantes
<b>I</b>	2015	25.944
	2016	13.065
	2017	12.933
<b>II</b>	2014	544.536
	2015	542.450
	2016	548.214
	2017	546.278

Icfes 2018, Informe nacional de resultados Saber 11 2014 II - 2017 II.

**Población evaluada por tipo de establecimiento**

Semestre	Año	Oficial Rural	Oficial Urbano	Privado
<b>I</b>	<b>2015</b>	<b>209</b>	<b>1474</b>	<b>24.261</b>
	2016	-	-	13.65
	2017	-	-	12.933
<b>II</b>	2014	69.441	336.750	138.306
	2015	71.134	332.904	138.387
	2016	73.094	338.264	136.858
	2017	76.935	334.526	134.817

Icfes 2018, Informe nacional de resultados Saber 11 2014 II - 2017 II.

En el año 2018, el 25 de febrero (primer semestre) hubo un total de 92.537 citados para presentar la prueba Saber 11 y esta cifra fue de 662.183 para el 12 de agosto (segundo semestre), tal y como se muestra a continuación:

**Saber 11 calendario B (aplicada el 25 de febrero de 2018)**

Población citada:	92.537
Población en condición de discapacidad:	255
Población en penitenciarías y correccionales:	56
Sitios de aplicación:	189
Examinadores:	4977
Apoyos a usuarios en condición de discapacidad:	86
Citados sesión 1:	95.537
Presentes sesión 1:	86.285
Ausentes sesión 1:	6.252
Citados sesión 2:	92.537
Presentes sesión 2:	86.198
Ausentes sesión 2:	6.339

Icfes, Informe de gestión 2018.

**Saber 11 Calendario A (aplicada el 12 de agosto de 2018)**

Población citada:	662.183
Población en condición de discapacidad:	2344
Población en penitenciarías y correccionales:	2430
Sitios de aplicación:	1441
Examinadores:	37.240
Apoyos a usuarios en condición de discapacidad:	1106
Citados sesión 1:	662.018
Presentes sesión 1:	643.235
Ausentes sesión 1:	642.954

**3. MARCO JURÍDICO:**

En materia de exámenes de Estado resulta pertinente traer a colación la Ley 1324 de 2009 que fija los parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación. Esta dispone que el Estado en el ejercicio de su función de inspección y vigilancia de la educación tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación. El artículo 7° de la misma dispone que el Ministerio de Educación Nacional debe conseguir que se practiquen los Exámenes de Estado que serán los siguientes:

- Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel;
- Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior;

La práctica de estos exámenes es obligatoria en cada institución que imparta educación media y superior. Estos tienen como propósito evaluar si se han alcanzado o no, y en qué grado, los objetivos específicos que para cada nivel o programa. Además, se dispone que la presentación de los exámenes de Estado es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo.

El Icfes es una entidad estatal de carácter social del sector Educación Nacional, descentralizada, con personería jurídica, autonomía administrativa

y patrimonio propio, que se encuentra vinculada al Ministerio de Educación (Ley 1324 de 2009). A esta entidad le corresponde administrar en forma independiente la información resultante de los Exámenes de Estado, y reportar los resultados a los evaluados, así como al Ministerio de Educación Nacional, a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y al público general. Con base en estos resultados, el Ministerio y las entidades territoriales establecen bancos de proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación, y pueden destinar recursos para financiarlos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno en cuanto a las prioridades para la asignación de recursos y los incentivos a las instituciones de educación básica y media que muestren mejoras.

El artículo 7° de la Ley 1324 de 2009 también dispone que el Icfes, en la realización de los “Exámenes de Estado”, debe hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según criterios de contabilidad generalmente aceptados. Estos costos se establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000. Una parte o todos esos costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago. El recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio.

Ahora bien, la Ley 635 de 2000 establece el sistema y métodos que el Icfes debe usar para fijar tarifas por los servicios que presta. Esta ley autoriza al Instituto para definir y recaudar las tarifas (artículo 1°) y establece que servicios son objeto de cobro, entre los que están la realización de exámenes para la medición y evaluación educativa, así como el procesamiento y la producción de los resultados, expedición de diplomas, certificados y duplicados de resultados (artículo 2°). La base para la liquidación de las tarifas será el costo de estos servicios.

El artículo 4° determina las pautas técnicas para recuperar total o parcialmente los costos de los servicios prestados por el Icfes. De esta forma las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios o mensuales vigentes. Estas tarifas usan las siguientes pautas técnicas, teniendo en cuenta costos de operaciones y de programas de tecnificación:

- a) *Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;*
- b) *Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados, anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general del Icfes o quien haga sus veces cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;*
- c) *Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará el valor del servicio contratado;*

- d) *Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación de servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal del Icfes o quien haga sus veces, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;*
- e) *Cuantificación de los costos y programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios;*
- f) *Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por el Icfes o quien haga sus veces.*

La misma disposición establece que la definición de procedimientos y cuantificación de costos debe hacerse bajo parámetros de máxima eficiencia. Asimismo, el parágrafo 2° establece que:

*El Icfes o quien haga sus veces para fomentar la democratización en el acceso a la educación superior, fijará las tarifas del examen de Estado para el ingreso a la educación superior con base en rangos que respondan a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes de grado 11 según el valor mensual de la pensión escolar informada por cada plantel educativo.*

En este mismo sentido, en la norma se dispone que el pago de las tarifas estará a cargo de la persona natural o jurídica que solicite la prestación de los servicios ofrecidos por el Icfes (artículo 6°).

El Decreto 5014 de 2009 en sus artículos 6° y 9° establece las funciones de la Junta Directiva del Icfes y entre ellas contempla la de “Fijar las tarifas para la realización de los exámenes de Estado, y los demás servicios del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), teniendo en cuenta que estas cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según los principios de contabilidad generalmente aceptados, y teniendo en cuenta el parágrafo del artículo 4° de la Ley 635 de 2000”. De igual forma, se fija en cabeza del Director General la función de “Celebrar los contratos, ordenar los gastos y expedir los actos que sean necesarios para el cumplimiento de objetivos y funciones de la Empresa, con arreglo a las disposiciones legales y estatutarias”.

Por lo anterior, se puede decir que las tarifas de los diferentes exámenes que aplica el Icfes se determinan en salarios mínimos diarios legales vigentes y cumpliendo determinados parámetros técnicos. Asimismo, se puede evidenciar que actualmente la Ley 1324 de 2009, la Ley 635 de 2000 y el Decreto número 5014 de 2009 no contemplan la exoneración del pago de derechos a la inscripción y prestación del examen SABER 11 en ningún caso.

Para el 2019 el acto administrativo que regula las tarifas de los exámenes de Estado es la Resolución número 713 del 26 de octubre de 2018, modificada por la 757 de noviembre de 2018. En ella se contemplaron las siguientes tarifas para la prueba SABER 11:

### Tarifas Examen de Estado de la Educación Media, Saber 11°. Año 2019

Población	Tarifa ordinaria 2019	Tarifa ordinaria en SMDLV 2018	Tarifa extraordinaria 2019	Tarifa Extraordinaria en SMDLV 2018
Colegios públicos	45.000	1.7	68.500	2.6
Colegios privados rango I: Valor de pensión por estudiante menor o igual a 98.000	45.000	1.7	68.500	2.6
Colegios privados rango II: Valor de pensión por estudiante mayor a 98.000	60.000	2.3	91.500	3.5
Bachilleres graduados (Individuales)	60.000	2.3	91.500	3.5

La Resolución número 757 de noviembre de 2018 incluyó las tarifas aprobadas para los exámenes extemporáneos. El Icfes podrá realizar aplicaciones extemporáneas de los exámenes, para lo cual se fijan las siguientes tarifas:

Examen	Tarifa extemporánea 2019	Tarifa en SMDLV 2018
Saber 11	\$137.500	5,3
Validación	\$137.500	5,3
Saber Pro y TyT	\$235.000	9,0
Saber Pro Exterior	\$920.500	35,3

Actualmente, el puntaje en el Sisbén no es un factor que según la ley deba ser tenido en cuenta a la hora de determinar las tarifas, por lo que todas las personas independientemente de este, se rigen por el acto administrativo que el Icfes expide para cada vigencia. De hecho, el Icfes no cuenta con información relacionada con el Sisbén de los examinandos. Actualmente, en el formulario electrónico de inscripción se pregunta por el nivel socioeconómico del evaluado y para ello se solicita información del estrato de la vivienda familiar, pero no si se pertenece al Sisbén.<sup>4</sup>

La Resolución número 253 de 2017 del Icfes reglamenta el proceso de inscripción y aplicación del Examen de Estado Icfes - Saber 11. Allí se dispone, en primer lugar, que la inscripción para la presentación de los exámenes que realiza el Icfes es un proceso donde confluyen responsabilidades del Estado, las instituciones educativas, los padres de familia o representantes legales y el mismo examinando (artículo 3°). Ahora bien, pueden aspirar a presentar este Examen los estudiantes que se encuentren finalizando grado undécimo y su proceso de inscripción lo realiza el **establecimiento educativo**. Sin embargo, quienes ya son bachilleres o quienes van a presentar el examen de validación, pueden aspirar a presentar el examen correspondiente y su proceso de inscripción lo realizarán de forma directa e individual (artículo 9°). Durante las fechas establecidas en el cronograma los establecimientos educativos deberán actualizar o registrar por primera vez la información que solicite el Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE) como el Sistema de Matrícula (Simat) del Ministerio de Educación Nacional. Esto les permitirá ingresar a la página web del Icfes para gestionar los estudiantes, registro de información, pagar el derecho de la presentación del examen, consultar las citaciones y consultar los resultados de sus estudiantes (artículo 11).

Asimismo, la mencionada resolución establece en el artículo 14 que una vez el establecimiento educativo hubiere registrado la información de los aspirantes, se deberá realizar el pago del examen. Esta etapa es necesaria para completar el proceso de inscripción. El aspirante quedará inscrito cuando el banco reporte el pago al Icfes. De igual forma, el párrafo 2° reza “Ningún aspirante está eximido del pago, salvo que exista una excepción legal o medie una orden judicial.”

#### Sisbén y posible costo de la iniciativa

Ahora bien, el Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es una encuesta de clasificación socio económica, diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que sirve para para identificar los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables como potenciales beneficiarios de programas sociales, entre los cuales se encuentra la afiliación en salud al Régimen Subsidiado. El Sisbén se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan. El puntaje se calcula automáticamente dentro del aplicativo a partir de la información reportada por el hogar en la encuesta y es un valor entre 0 y 100. A diferencia de la versión anterior del Sisbén, actualmente no existen niveles.<sup>5</sup>

Con el fin de beneficiar dentro de las víctimas a la población más vulnerable, el presente proyecto de ley dispondrá que, además de estar incluido en el Registro Único de Víctimas, se debe tener un puntaje inferior a 60 en el Sisbén.

#### 4. COMPETENCIA

El Congreso es competente para la presentación, conocimiento y debate la siguiente iniciativa en virtud del artículo 150 de la Constitución Política.

Convencida de la importancia que tiene materializar el acceso a la educación superior por parte de la población más vulnerable, presento el siguiente proyecto de ley.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA

Senadora de la República

Partido Centro Democrático

<sup>4</sup> Respuesta a Derecho Petición del Icfes con Radicado 20195000032093.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día... del mes de... del año... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número... con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 12 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crea una exención legal para el pago de las tarifas del examen de Estado de la Educación Media Saber 11*", me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 23 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2019  
SENADO

*por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese el artículo 10A a la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

**Artículo 10A – Sobre los gestores de las partidas presupuestales.** Todo Congresista de la República, Diputado y Concejal, en calidad de sujeto obligado en virtud de la presente ley, que funja como promotor de alguna partida presupuestal gubernamental, deberá informar en la respectiva plenaria de su corporación, sobre dicha gestión; especificando objeto, monto y entidad territorial beneficiada.

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

Handwritten signatures of several senators, including Álvaro Uribe Vélez, and other officials. The signature of Álvaro Uribe Vélez is clearly visible in the center, with the text "ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República" printed below it.

Handwritten signatures of several senators, including Lidio Arturo García Turbay, and other officials. The signature of Lidio Arturo García Turbay is clearly visible in the center, with the text "Lidio Arturo García Turbay" printed below it.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En este momento de dificultades democráticas para el país, de problemas de legitimidad de las instituciones, donde la gobernabilidad se manejaba a través de acuerdos burocráticos y presupuestales, se deben llevar a cabo las reformas necesarias para recuperar la legitimidad de las instituciones.

El Centro Democrático, desde su nacimiento, ha velado por el manejo transparente y austero de los recursos públicos. En repetidas ocasiones hemos presentado proyectos encaminados a la lucha frontal contra la corrupción. Nuestros miembros siempre han dado ejemplo de cuidado y buen manejo, con transparencia y austeridad, de los recursos del Estado.

Este proyecto de ley surge en virtud del cumplimiento de la propuesta presentada por el Partido para combatir la corrupción y acabar con la mal llamada "mermelada"; hace parte de un paquete de reformas que se complementa con los proyectos presentados por el Presidente Iván Duque y otros proyectos de iniciativa de esta bancada.

Es importante, en aras de la transparencia y para acabar el perjudicial capítulo de la mermelada, que la ciudadanía esté informada de las gestiones presupuestales que los miembros del Congreso, Asambleas y Concejos realizan. De esta manera se

facilita la veeduría ciudadana, para coadyuvar en el seguimiento de la ejecución de estos proyectos.

Cabe destacar que en la intervención de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en la Sentencia C-274 de 2013, se menciona “la transparencia en el accionar gubernamental es garantía del derecho que les asiste a todos los ciudadanos a estar informados de la destinación de los recursos de sus impuestos, bajo que políticas y planes actúan sus dirigentes y la burocracia administrativa y los mecanismos para interactuar y hacerse parte activa de las mismas, sea desde el control social y la veeduría o desde la incidencia activa en las decisiones de gobierno”.

Teniendo en cuenta lo anterior, este proyecto es de vital importancia para garantizar la transparencia en la gestión de los recursos de la Nación, recuperar la credibilidad democrática de las instituciones y ampliar el desarrollo de los principios de transparencia, de calidad de la información y de divulgación proactiva de la información, contenidos en la Ley 1712 de 2014.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 13 de 2019 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel

Henríquez Pinedo, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Paloma Susana Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales Escobar, María Fernanda Cabal Molina; honorables Representantes Edwar David Rodríguez, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, Enrique Cabrales Baquero, Cristian Munir Garcés y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2019  
SENADO

*por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Otorgar un tratamiento exclusivo a los miembros de las Fuerzas Públicas, sustituyendo la pena privativa de la libertad, adoptando un tratamiento penal especial cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, para quienes cometan crímenes en desarrollo de operaciones militares u operativos de policía reglado por el DIH.

**Artículo 2º.** El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad, para delitos cometidos hasta el 1º de diciembre de 2016, previa valoración de la gravedad de la conducta punible, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la pena o cuando haya cumplido 5 años de condena efectiva privativa de la libertad, y su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita deducir, fundadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena en centro de reclusión militar.



secuestro, terrorismo o delitos contra la disciplina de conformidad con el código penal militar vigente.

El ex Presidente Santos, indicó que las Fuerzas Armadas no hacen parte del acuerdo final. Por lo anterior, al crear esta ley no se pone en riesgo la finalidad del mismo.

De conformidad con lo anterior, ante la Secretaria de la Cámara de Representantes procedo a radicar la propuesta, con fundamento en los motivos ya expresados, los cuales son necesarios y de conveniencia pública, para que el Honorable Congreso de la República considere su texto e inicie el trámite legal y democrático pertinente.

Atentamente,

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 14 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Paloma Susana Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Jhon Harold Suárez Vargas, Carlos Meisel Vergara; honorables Representantes Edwar David Rodríguez, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Juan Pablo Celis Vergel, Jhon Jairo Bermúdez Garcés y otras firmas. La materia de que trata el mencionado

proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2019  
SENADO

*por medio de la cual se adicionan los artículos 103A 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada de uno de nuestros militares y policías.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 103A al Capítulo II del Título I del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 103A. Homicidio contra integrante de la Fuerza Pública.** El que matare a integrante de la Fuerza Pública, incurrirá en prisión de cuatrocientos veinte (420) a seiscientos (600) meses.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 168A al Capítulo II del Título III del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 168A. Secuestro de integrante de la Fuerza Pública.** El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a integrante de la Fuerza Pública incurrirá en prisión de cuatrocientos cuarenta y ocho (448) a seiscientos (600) meses y multa de seis mil seiscientos

sesenta y seis punto sesenta y seis (6666.66) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 429A al Capítulo X del Título XV del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 429A. Violencia contra integrante de la Fuerza Pública.** El que ejerza violencia contra integrante de la Fuerza Pública, por razón de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento veinte (120) meses.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 38G del Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 38G.** La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el Derecho Internacional Humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos contra integrante de la Fuerza Pública; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2° del artículo 376 del presente código.

Artículo 6°. Modifíquese el inciso 2° del artículo 68A del Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 68A.** No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos;

soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal; delitos contra integrante de la Fuerza Pública.

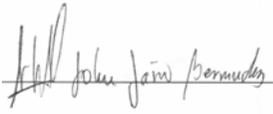
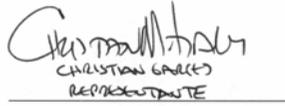
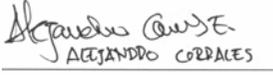
Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 1°.** Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente código.

**Parágrafo 2°.** Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,  
  
 ALVARO URIBE VELEZ  
 Senador de la República


## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

El siguiente proyecto de ley, que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por propósito introducir en nuestro Código Penal, como delitos autónomos, el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la Fuerza Pública, aumentando las penas para todos aquellos que atenten contra la vida e integridad de nuestros militares y policías, además de evitar que se otorguen beneficios de tipo judicial y administrativo que no se compadecen con la gravedad de las conductas descritas.

### 2. Contexto normativo y teórico del bien jurídico a proteger

De la conformación de la Fuerza Pública:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, “*La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*”.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, “*está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley*”.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública; teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados.

El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4° del Código Penal Colombiano establece que la función de la pena es: “*La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado*”.

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delincuentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: *con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito.* (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, “*si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal*”. Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Cormann y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las “ventanas rotas”, que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

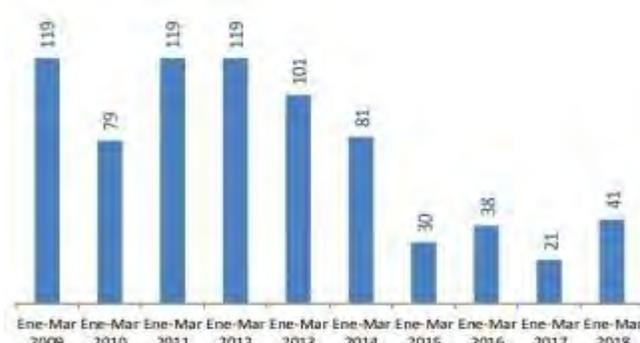
Durlauf y Nagin señalaban que “*hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costes sociales y económicos*”. En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía

en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin concluían que “*existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable*”. (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

**3. Descripción del problema para el caso colombiano**

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.

**Homicidio:**



**Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.**

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

**Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, desagregados por categorías.**

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50,0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118,2%
OFICIALES	2	1	-1	-50,0%
SOLDADOS	6	13	7	116,7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95,2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118.2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 bajas en el 2017 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116.7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

**Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio,**

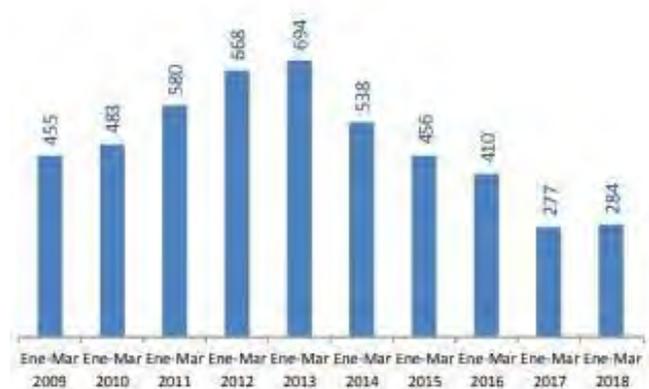


Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

**Violencia contra servidor público**

**Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio**



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

**Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, desagregados por categorías.**

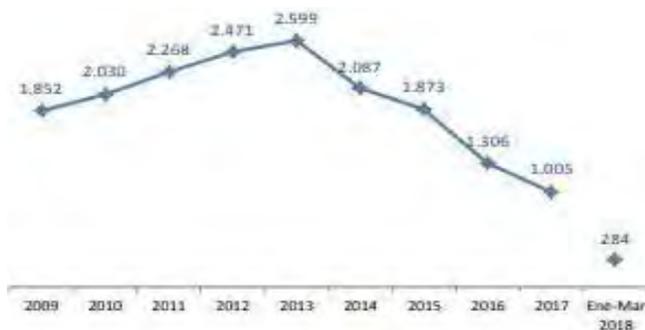
	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALUMNOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	39	18	-21	-53,8%
AUX REGULAR	7	5	-2	-28,6%
NIVEL EJECUTIVO	197	202	5	2,5%
OFICIALES	9	11	2	22,2%
SOLDADOS	20	42	22	110,0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20,0%
CIVILES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	277	284	7	2,5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017

a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

**Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, histórico nacional.**



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.

El previo diagnóstico indica que es necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

**4. Contexto actual**

El contexto actual evidencia el alto estado de vulnerabilidad que padecen los miembros de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático que están sufriendo por parte de estructuras delincuenciales asociadas al narcotráfico y al terrorismo. Por ello es esencial reflejar los hechos mediáticos de los últimos meses, los cuales indican el incremento sustancial de este tipo de conductas punibles.

**Mayo 15 de 2017:** “El Clan del Golfo ha realizado veintidós acciones

violentas, de las cuales veintiún fueron contra la Policía. En estas acciones han muerto ocho policías

y un civil; además, resultaron heridos dieciséis policías, ocho civiles, dos guardianes del INPEC y un soldado del Ejército”. Fuente: CERAC

**Mayo 12 de 2017:** “25 policías heridos en diez días por plan pistola. La cifra es de la Policía que lamentó la muerte de nueve de sus hombres en las últimas cuatro semanas en el país”. Fuente: Caracol Radio

**Julio 13 de 2018:** “Un panfleto que circula por WhatsApp tiene en alerta a 11 municipios del departamento de Sucre, donde supuestamente se realizará un ‘plan pistola’ para atacar contra la Fuerza Pública”. Fuente: Infobae

**Mayo 18 de 2017:** “Ataques con explosivos y granadas a estaciones de Policía, asaltos con fusil y pistola, incursión de francotiradores, arremetida en contra de unidades y patrullas militares, entre otros, son acciones de grupos al margen de la ley, que a la fecha dejan 10 policías muertos, 29 heridos, 2 soldados fallecidos y 4 heridos”. Fuente: Prensa Senado

**Abril 4 de 2018:** “Volvió el plan pistola a Córdoba. Policía en máxima alerta”. Fuente: LaRazon.Co

**Julio 4 de 2018:** “Plan pistola en Arauca dejó un policía muerto y dos lesionados. En Arauca, Saravena y Fortul se registraron hostigamientos contra la fuerza pública”. Fuente: RCN Radio

**Agosto 10 de 2018:** “Un militar muerto y varios heridos deja explosión en Arauca”. Fuente: Caracol Radio

**Julio 7 de 2018:** “Una patrulla de la Armada Nacional fue atacada con explosivos, cuando se encontraba realizando operaciones de registro y control en la zona rural del Bajo Calima, en Buenaventura. 8 militares resultaron heridos”. Fuente: WRadio

**Agosto 4 de 2018:** “Un policía muerto deja ataque a una patrulla en la vía Turbo-Necoclí, en Antioquia”. Fuente: Noticias RCN

**Agosto 6 de 2018:** “Atentado deja un policía muerto y dos más heridos en Padilla, Cauca. Una motocicleta bomba fue abandonada frente a la estación de Policía de este municipio del norte del Cauca”. Fuente: RCN Radio

**5. Justificación**

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la realidad social del país registra en contra de los miembros de la Fuerza Pública una violencia sistemática, de crecimiento exponencial y que no responde a las lógicas propias de la confrontación militar sino a manifestaciones crudas de la criminalidad y de las economías ilegales, ligadas al narcotráfico y al terrorismo.

En este orden de ideas, es necesario, por parte del Estado, proteger de manera contundente a los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que dichos comportamientos merecen todo

el reproche social y que además ponen en grave riesgo la vida, libertad e integridad de los militares y policías, la institucionalidad y la seguridad nacional. En definitiva, con esta iniciativa se busca disuadir y prevenir, de forma generalizada, la comisión de este tipo de conductas, que, al no ser castigadas con vehemencia, generan perversos incentivos para seguir minando la dignidad y el honor de nuestra Fuerza Pública.

**6. Referencias**

- DURLAUF, S. N., y NAGIN, D. S. “The deterrence effect of imprisonment”, en

P.Cooks, J.Ludwig y J.McCrary (eds.), Controlling crime. Disponible en: [http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott\\_Durlauf-Imprisonment.pdf](http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott_Durlauf-Imprisonment.pdf)

- CEA, Macarena; RUIZ, Paulina; MATUS, Jean Pierre. “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica”. Polit. crim. n° 2. D4, p. 1-34. Disponible en: [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf)
- Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, Sticks, and Broken Windows. *The Journal of Law & Economics*, 48(1), 235-266. doi:10.1086/425594 Disponible en: [https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page_scan_tab_contents)

- Aparaci, Lidia. (2014). “Políticas Y Estrategias De Prevención Del Delito Y De La Inseguridad”. Universidad Jaume. Disponible en: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG\\_2014\\_Aparaci\\_iMar\\_til.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG_2014_Aparaci_iMar_til.pdf?sequence=1)

- El Observador. (2018). “Parlamento da media sanción al aumento de penas para homicidios contra policías, jueces y fiscales”. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/parlamento-da-media-sancion-al-aumento-penas-homicidios-contrapolicias-jueces-y-fiscales-n1239334>

[sancion-al-aumento-penas-homicidios-contrapolicias-jueces-y-fiscales-n1239334](https://www.elobservador.com.uy/parlamento-da-media-sancion-al-aumento-penas-homicidios-contrapolicias-jueces-y-fiscales-n1239334)

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 17 de 2019 Senado**, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Santiago Valencia González, Carlos Manuel Meisel Vergara, *Ciro Ramírez Cortés, Jhon Harold Suárez Vargas, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Alejandro Corrales Escobar*; honorables Representantes *Jhon Jairo Berrío López, Enrique Cabrales Vaquero, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan Manuel Daza Iguarán, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Eduard David Rodríguez Rodríguez* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., julio 23 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2019  
SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Ley 1922 de 2018 tendrá un Capítulo III “DE LA REVOCATORIA DE LA MEDIDA DE ASEGURAMIENTO” dentro del Libro Tercero “Disposiciones complementarias” Título Primero Régimen de Libertades, con dos artículos nuevos, así:

**CAPÍTULO TERCERO**

**“DE LA REVOCATORIA DE LA MEDIDA DE ASEGURAMIENTO”**

**Artículo nuevo. Revocatoria de la medida de aseguramiento.** Quien sea compareciente o manifieste su deseo de acogerse a la Jurisdicción Especial para la Paz, podrá solicitar la revocatoria de la medida de aseguramiento ante la Sala de Resolución de Situaciones Jurídicas, presentando la manifestación expresa de acogimiento y la suscripción del acta de compromiso que se utiliza para la el régimen de libertades, así como los elementos materiales probatorios o la información legalmente obtenidos que permitan inferir razonablemente que han desaparecido los fines que sustentaron la imposición de la misma.

**Artículo nuevo. Trámite.** La solicitud de revocatoria de la medida de aseguramiento podrá ser presentada por el compareciente o quien manifieste su deseo de acogerse a la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando no hayan cumplido con 5 años de privación efectiva de la libertad.

1. Una vez radicada la solicitud de revocatoria de la medida de aseguramiento esta deberá resolverse en un término perentorio de 10 días.
2. La decisión que se adopte por la Sala de Resolución de Situaciones Jurídicas será susceptible de los recursos de ley y resuelta de por la sección de apelación del Tribunal para La Paz de conformidad con el artículo 96 literal b), Ley 1957 de 2019.
3. Una vez concedida la decisión de revocatoria de medida de aseguramiento deberá ser puesta en conocimiento a los sistemas de información pertinentes, por parte del despacho del Magistrado que adoptó la decisión.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 13 del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018, el cual quedará así:

**13.** La decisión que resuelve la revocatoria de la libertad condicionada, de la libertad condicional y de la libertad transitoria, condicionada y anticipada; o, aquel a que resuelve la revocatoria de la sustitución de la privación de la libertad intramural por la privación de libertad en unidad militar o policial **y la**

**decisión que resuelve la revocatoria de la medida de aseguramiento.**

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Ley 1922 de 2018, el cual quedará así:

**Parágrafo 3°.** La Sala deberá resolver en un término perentorio de 10 días las solicitudes de libertad transitoria, condicionada y anticipada so pena que por el incumplimiento de este término se conceda la libertad inmediata.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 63 de la Ley 1922 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 63. Causales de libertad.** Cuando la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad imponga medida de aseguramiento de privación de libertad en centro carcelario, la libertad de la persona compareciente ante la JEP procederá:

Quando se haya cumplido la sanción ordinaria o la alternativa.

Quando transcurridos ciento ochenta (180) días contados a partir de la imposición de la medida de aseguramiento en la etapa de juicio, no se haya proferido sentencia.

Quando se haya demostrado que han desaparecido las causas o situaciones que motivaron la imposición de la medida de aseguramiento.

**Quando se revoque la medida de aseguramiento impuesta con anterioridad al sometimiento de la Jurisdicción Especial Para la Paz y/o impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz.**

**Quando exista incumplimiento del término para resolver solicitud de libertad transitoria, condicionada y anticipada.**

**Parágrafo 1°.** Cuando la sentencia no se haya podido proferir por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro del término contenido en el numeral segundo de este artículo, los días empleados en ellas.

**Parágrafo 2°.** El término previsto en el numeral segundo se duplicará cuando se trate de pluralidad de acusados o se trate de concurso de delitos.

**Parágrafo 3°.** Cuando la sentencia no se hubiera podido proferir por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, el término previsto en el numeral segundo prorrogará por treinta días por una sola vez y, la sentencia deberá proferirse en un término no superior a sesenta (60) días, siguientes a los 210 días de privación de la libertad impuesta por causa de la medida aseguramiento proferida en la etapa juicio.

**Parágrafo 4°.** Con la finalidad de apoyar la formación, favorecer la reintegración social y facilitar el cumplimiento del régimen de condicionalidad del Sistema como garantía de no repetición, el Gobierno Nacional reglamentará un programa de atención y acompañamiento integral para aquellos miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y/o retirados que

hayan accedido a los tratamientos especiales previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 706 de 2017; o que se encuentren en libertad definitiva después de haber cumplido la sanción del Sistema.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo establecer la revocatoria de la medida de aseguramiento dentro de la Ley 1922 de 2018 “*Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz*” junto a su trámite y procedimiento, otorgando la revocatoria para los comparecientes o quienes manifiesten su deseo de acogerse a la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando no hayan cumplido con 5 años de privación efectiva de la libertad.

La entrada en vigor la Jurisdicción Especial para la Paz, como órgano de cierre para el conflicto armado en nuestro país con las Farc-Ep, conoce de manera preferente sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas cometidas antes del 1° de diciembre de 2016, con ocasión por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Es preciso manifestar que, aunque muchos colombianos votamos en contra del plebiscito en el cual ganó la votación del “NO”, al final éste se refrendó vía Congreso, dando validez al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. No obstante, a pesar de que no se realizaron las modificaciones solicitadas en este Acuerdo, se hace necesario presentar algunas modificaciones para que quienes comparezcan cuenten con todos los mecanismos legales, y que la especialidad de la ley transicional no elimine las posibilidades de orden procesal, pero con antecedente constitucional.

La Jurisdicción Especial para la Paz, como justicia transicional según la Corte Constitucional ha explicado, “*el contenido de la justicia transicional como un conjunto amplio de procesos y mecanismos, judiciales y no judiciales, de carácter excepcional y transitorio, que responden a largos periodos de violencia generalizada, en los que se han cometido constantes violaciones de derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Los propósitos de la justicia transicional son: (i) responder a la violencia generalizada y, por ende, asegurar el derecho a la paz; (ii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos; (iii) fortalecer al*

*Estado de derecho y a la democracia; y (iv) promover la reconciliación social*”<sup>1</sup>.

En este entendido, se hace necesario que esta excepcionalidad integre las instituciones jurídicas necesarias y los mecanismos judiciales que garanticen los derechos y los límites, así mismo, la Ley 1922 de 2018 en su artículo 72 consagra la cláusula remisoría, llevando a lo no regulado, entre otros, a la Ley 906 de 2004.

Es justamente de esta ley procesal que permite darse cuenta la imposibilidad de la revocatoria de la medida de aseguramiento. Sin embargo, al existir un régimen de libertad condicionada para quienes lleven privados de manera efectiva de la libertad 5 años o más, presenta como viable que, en estricto cumplimiento de lineamientos constitucionales, en esta justicia especial no se coarte la posibilidad, que una vez desaparecidos los fines de imposición de una medida de aseguramiento, impuesta en la justicia ordinaria, o penal militar, pueda ser revocada.

El acta de sometimiento que se suscribe al mostrar la intención de ingresar a la Jurisdicción Especial para la Paz, ha servido para recobrar la libertad para aquellos que llevan privados de la misma siendo preventiva o cumpliendo una pena, pues demuestra clara y expresamente el compromiso que se adquiere de comparecer, de contar la verdad y de no repetir, y la reparación inmaterial.

Así las cosas, es necesario tener en cuenta que las medidas de aseguramiento se imponen para cumplir unos fines, por ello se restringe la libertad, pero el sometimiento a esta jurisdicción especial constituye un hecho sobreviviente que hace desaparecer la necesidad de estar privados de la libertad.

Recordemos que la jurisprudencia constitucional ha dicho “*Así pues, aun cuando el derecho a la libertad no es absoluto es claro que su limitación tampoco ha de tener ese carácter y, por lo tanto, el legislador, al regular los supuestos en los que opere la restricción del derecho, debe observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad que fuera de servir al propósito de justificar adecuadamente una medida tan drástica, contribuyan a mantener inalterado el necesario equilibrio entre las prerrogativas en que consiste el derecho y los límites del mismo*”<sup>2</sup>.

Quien ha decidido comparecer a esta jurisdicción se compromete a acudir al proceso, a aportar verdad, a no repetir, y a la reparación de las víctimas, elimina la finalidad de la imposición de una medida, e incluso de una privación de la libertad, mientras espera la sentencia propia del sistema.

En conclusión, la creación de esta ley busca generar confianza con quienes acuden a esta jurisdicción, y que ante los beneficios que se han dado a quienes han cumplido cinco años de privación efectiva de la libertad, no se determine que quien no los tenga, y en especial aquellos que no son condenados, deban

<sup>1</sup> Sentencia C-007 de 2018.

<sup>2</sup> Sentencia C-327 de 1997, M. P. Fabio Morón Díaz. Su-  
brayado por fuera del texto original.

pagar una prisión preventiva superior a la que establece la justicia ordinaria, pero que en todo caso, en el devenir procesal, cuentan con la posibilidad de una revocatoria, que en esta justicia especial no se ha tenido en cuenta.

**IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

**REFERENCIAS**

- Sentencia C-327 de 1997:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-327-97.htm>
- Sentencia C-456 de 2006: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-456-06.htm#\\_ftnref7](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-456-06.htm#_ftnref7)
- Sentencia C-025 de 2018:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-025-18.htm>
- Sentencia C-007 de 2018:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>
- Sentencia C-674 de 2017:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>

Atentamente,

Atentamente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA  
Senadora de la República

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Representante a la Cámara

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 15 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María Fernanda Cabal Molina*; honorable Representante

Álvaro Hernán Prada *Artunduaga*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., julio 23 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 659 - Jueves, 25 de julio de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	Págs.
Proyecto de ley estatutaria 11 de 2019 Senado, por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política. ....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 10 de 2019 Senado, por medio de la cual se declara al municipio de Popayán, Distrito Especial Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de ley número 12 de 2019, Senado, por medio de la cual se crea una exención legal para el pago de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media Saber 11 .....	15
Proyecto de ley número 13 de 2019 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. ....	21
Proyecto de ley número 14 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas. ....	22
Proyecto de ley número 17 de 2019 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano. ....	24
Proyecto de ley número 15 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.....	30