



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 841

Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunos artículos de los Decretos-ley 1790 y 1791 de 2000, modificados por la Ley 1405 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 6° del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1104 de 2006 y artículo 1° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 6°. Jerarquía. La jerarquía y equivalencia de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares para efectos de mando, Régimen Interno, Régimen Disciplinario y Justicia Penal Militar, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en este decreto, comprende los siguientes grados en escala descendente:

OFICIALES

1. Ejército

a) Oficiales Generales

1. General

2. Mayor General

3. Brigadier General

b) Oficiales Superiores

1. Coronel

2. Teniente Coronel

3. Mayor

c) Oficiales Subalternos

1. Capitán

2. Teniente

3. Subteniente

2. Armada

a) Oficiales de Insignia

1. Almirante

2. Vicealmirante

3. Contraalmirante

b) Oficiales Superiores

1. Capitán de Navío

2. Capitán de Fragata

3. Capitán de Corbeta

c) Oficiales Subalternos

1. Teniente de Navío

2. Teniente de Fragata

3. Teniente de Corbeta

3. Fuerza Aérea

a) Oficiales Generales

1. General

2. Mayor General

3. Brigadier General

b) Oficiales Superiores

1. Coronel

2. Teniente Coronel

3. Mayor

c) Oficiales Subalternos

1. Capitán

2. Teniente

3. Subteniente

SUBOFICIALES**1. Ejército**

- a) Sargento Mayor de Comando Conjunto
- b) Sargento Mayor de Comando
- c) Sargento Mayor
- d) Sargento Primero
- e) Sargento Viceprimero
- f) Sargento Segundo
- g) Cabo Primero
- h) Cabo Segundo
- i) Cabo Tercero

2. Armada

- a) Suboficial Jefe Técnico de Comando Conjunto
- b) Suboficial Jefe Técnico de Comando
- c) Suboficial Jefe Técnico
- d) Suboficial Jefe
- e) Suboficial Primero
- f) Suboficial Segundo
- g) Suboficial Tercero
- h) Marinero Primero
- i) Marinero Segundo

3. Fuerza Aérea

- a) Técnico Jefe de Comando Conjunto
- b) Técnico Jefe de Comando
- c) Técnico Jefe
- d) Técnico Subjefe
- e) Técnico Primero
- f) Técnico Segundo
- g) Técnico Tercero
- h) Técnico Cuarto
- i) Aerotécnico

Parágrafo. Los grados y jerarquía de los Oficiales y Suboficiales del Ejército Nacional, se aplicarán también a los Oficiales y Suboficiales del Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada Nacional.

Artículo 2°. El artículo 5° del Decreto-ley 1791 de 2000, modificado por el artículo 2° de la Ley 1405 de 2010”, quedará así:

Artículo 5°. Jerarquía. La jerarquía de los Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, para efectos de mando, régimen disciplinario, Justicia Penal Militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagrados en este decreto, comprende los siguientes grados:

1. Oficiales

- a) Oficiales Generales
 - 1. General
 - 2. Mayor General
 - 3. Brigadier General
- b) Oficiales Superiores

- 1. Coronel
- 2. Teniente Coronel
- 3. Mayor
- c) Oficiales Subalternos
 - 1. Capitán
 - 2. Teniente
 - 3. Subteniente

2. Nivel Ejecutivo

- a) Comisario
- b) Subcomisario
- c) Intendente Jefe
- d) Intendente
- e) Subintendente
- f) Patrullero

3. Suboficiales

- a) Sargento Mayor
- b) Sargento Primero
- c) Sargento Viceprimero
- d) Sargento Segundo
- e) Cabo Primero
- f) Cabo Segundo

4. Agentes

- a) Agentes del Cuerpo Profesional
- b) Agentes del Cuerpo Profesional Especial

Artículo 3°. El artículo 55 del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por el artículo 13 de la Ley 1104 de 2006 y artículo 3° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 55. Tiempos mínimos de servicio en cada grado. Fijense los siguientes tiempos mínimos de servicio en cada grado como requisito para ascender al grado inmediatamente superior.

a) Oficiales

- 1. Subteniente o Teniente de Corbeta cuatro (4) años.
- 2. Teniente o Teniente de Fragata cuatro (4) años.
- 3. Capitán o Teniente de Navío cinco (5) años.
- 4. Mayor o Capitán de Corbeta cinco (5) años.
- 5. Teniente Coronel o Capitán de Fragata cinco (5) años.
- 6. Coronel o Capitán de Navío cinco (5) años.
- 7. Brigadier General, Contraalmirante cuatro (4) años.
- 8. Mayor General o Vicealmirante cuatro (4) años.

b) Suboficiales

- 1. Cabo Tercero, Marinero Segundo o Aerotécnico tres (3) años.
- 2. Cabo Segundo, Marinero Primero o Técnico Cuarto tres (3) años.
- 3. Cabo Primero, Suboficial Tercero o Técnico Tercero cuatro (4) años.

4. Sargento Segundo, Suboficial Segundo o Técnico Segundo cinco (5) años.

5. Sargento Viceprimero, Suboficial Primero o Técnico Primero cinco (5) años.

6. Sargento Primero, Suboficial Jefe o Técnico Subjefe cinco (5) años.

7. Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico o Técnico Jefe tres (3) años.

8. Sargento Mayor de Comando, Suboficial Jefe Técnico de Comando o Técnico Jefe de Comando tres (3) años.

Parágrafo. Atendiendo el sistema de evaluación y clasificación, y acciones extraordinarias de valor o resultados operacionales, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para las Fuerzas Militares podrá autorizar ascensos de hasta el 10% de cada promoción de Oficiales de cada Fuerza, hasta con un año de anterioridad al tiempo mínimo establecido en el presente artículo.

Para efectos salariales el Oficial deberá haber cumplido el tiempo mínimo establecido en este artículo para el respectivo grado.

Artículo 4°. El artículo 65 del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por el artículo 4° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 65. Ascenso de Generales y Oficiales de Insignia. Para ascender a los Grados de Mayor General y General o sus equivalentes en cada Fuerza, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y Mayores Generales o sus equivalentes respectivamente, que reúnan las condiciones generales y específicas que este decreto determina.

Parágrafo transitorio. Los Oficiales que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, ostenten el grado de Teniente General o Almirante de Escuadra de las Fuerzas Militares, serán ascendidos en cualquier época del año al grado de General o Almirante. Mientras ello suceda conservarán el grado de Teniente General o Almirante de Escuadra.

Artículo 5°. El artículo 100 del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por el artículo 24 de la Ley 1104 de 2006 y artículo 6° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 100. Causales del retiro. El retiro del servicio activo para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares se clasifica, según su forma y causales, como se indica a continuación:

a) Retiro temporal con pase a la reserva:

1. Por solicitud propia.
2. Por cumplir cuatro (4) años en el Grado de General o Almirante, salvo lo dispuesto en el artículo 102 de este decreto.
3. Por llamamiento a calificar servicios.
4. Por sobrepasar la edad correspondiente al grado.
5. Por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad militar.
6. Por inasistencia al servicio sin causa justificada de acuerdo con el tiempo previsto en el Código Penal Militar para el delito de abandono del servicio.
7. Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literal a) de este decreto.

8. Por retiro discrecional de acuerdo con el artículo 104 de este decreto.

9. Por no superar el período de prueba;

b) Retiro absoluto:

1. Por invalidez.
2. Por conducta deficiente.
3. Por haber cumplido la edad máxima permitida para los servidores públicos de acuerdo con la ley.
4. Por muerte.
5. Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literales b) y c) del presente decreto.
6. Por fuga del personal privado de la libertad por orden de autoridad judicial, sin perjuicio de la acción penal y disciplinaria que corresponda.

Artículo 6°. El artículo 102 del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por el artículo 7° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 102. Retiro de Generales y Almirantes. A partir de la vigencia de la presente ley, los Oficiales que asciendan al Grado de General o Almirante, pasarán al retiro temporal con pase a la reserva al cumplir cuatro (4) años de servicio en el Grado, a excepción de quien ocupe el cargo de Ministro de Defensa Nacional, por ser su nombramiento y separación potestad del Presidente de la República, conforme al numeral 1° de la Constitución Política.

El Gobierno nacional podrá prorrogar hasta por dos (2) años el término de retiro de los Oficiales Generales y Almirantes de que trata el presente artículo, cuando a su juicio las condiciones de Seguridad y Defensa Nacional así lo aconsejen.

Parágrafo. Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares que desempeñen en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, serán ascendidos al Grado inmediatamente superior al que ostenten, siempre y cuando exista la vacante en la planta de la respectiva Fuerza y el Oficial haya permanecido por lo menos una cuarta parte del tiempo reglamentario en el Grado, para el caso de los Brigadieres Generales o Mayores Generales o su equivalente en las Fuerzas y así sucesivamente hasta ascender al Grado de General, según sea el caso.

Para la designación del Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, el Gobierno nacional escogerá entre los Oficiales Generales y de Insignia.

Artículo 7°. El artículo 23 del Decreto-ley 1791, modificado por el artículo 8° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 23. Tiempo mínimo de servicio en cada Grado. Fijanse los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior:

1. Oficiales

Subteniente cuatro (4) años

Teniente cuatro (4) años

Capitán cinco (5) años
 Mayor cinco (5) años
 Teniente Coronel cinco (5) años
 Coronel cinco (5) años
 Brigadier General cuatro (4) años
 Mayor General cuatro (4) años

2. Nivel Ejecutivo

Subintendente cinco (5) años
 Intendente siete (7) años
 Intendente Jefe cinco (5) años
 Subcomisario cinco (5) años

3. Suboficiales

Cabo Segundo cuatro (4) años
 Cabo Primero cuatro (4) años
 Sargento Segundo cinco (5) años
 Sargento Viceprimero cinco (5) años.
 Sargento Primero cinco (5) años.

Parágrafo. Atendiendo el sistema de evaluación y clasificación y acciones extraordinarias de valor o resultados operacionales, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, podrá autorizar ascensos de hasta el 10% de cada grupo de Oficiales del mismo rango hasta con un año de anterioridad al tiempo mínimo establecido en el presente artículo.

Para efectos salariales, el Oficial deberá haber cumplido el tiempo mínimo establecido en este artículo para el respectivo Grado.

Artículo 8°. El artículo 26 del Decreto-ley 1791 de 2000, modificado por el artículo 9° de la Ley 1405 de 2010, quedará así:

Artículo 26. Ascenso de Generales. Para ascender a los Grados de Mayor General y General, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y los Mayores Generales, que reúnan los requisitos establecidos en el presente decreto.

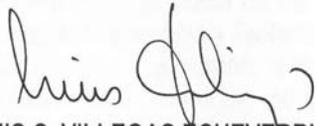
Parágrafo. El Oficial General que desempeñe en propiedad el cargo de Director General de la Policía Nacional, será ascendido al Grado inmediatamente superior de la jerarquía policial al que ostente, siempre y cuando exista la vacante y el Oficial haya permanecido por lo menos una cuarta parte del tiempo mínimo en el Grado, para el caso de los Brigadieres Generales o los Mayores Generales, y así sucesivamente hasta ascender al Grado de General, según sea el caso.

Para la designación del Director de la Policía Nacional, el Gobierno nacional escogerá entre los Oficiales Generales.

Parágrafo transitorio. Los Oficiales que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, ostenten el grado de Teniente General de la Policía Nacional, serán ascendidos en cualquier época del año al grado de General. Mientras ello suceda conservarán el grado de Teniente General.

Artículo 9°. En todas las normas donde se haga referencia a los Oficiales Generales y de Insignia, se tendrá en cuenta la modificación señalada en los artículos 1° y 2° de esta ley.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y publicación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.



LUIS C. VILLEGAS ECHEVERRI
 Ministro de Defensa Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno nacional, en cumplimiento de las facultades otorgadas por la Constitución Política de Colombia, presenta, ante el Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley que tiene por objeto la modificación del grado de Teniente General y sus equivalentes en las Fuerzas Armadas. Este grado fue creado mediante la Ley 1405 de 2010, *por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1790 de 2000, modificado por la Ley 1104 de 2006, Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

El presente proyecto de ley se acompaña de esta exposición de motivos, cuyo propósito es contextualizar el proyecto de ley, y otorgar insumos y sustentaciones que puedan servir como argumentación suficiente y sólida para la toma de decisiones sobre su aprobación y como guía interpretativa de la misma.

El Congreso de la República expidió la Ley 1405 del 28 de julio de 2010 *“por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1790 de 2000 modificado por la Ley 1104 de 2006, Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones”*. El artículo 1° de la esta Ley dispuso adicionar en la jerarquía de los Oficiales Generales y de Insignia, el grado de Teniente General, Almirante de Escuadra y Teniente General del Aire para el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, respectivamente, y Teniente General para la Policía Nacional. En el artículo 3° de la misma ley, se fijan los tiempos mínimos de servicio en cada grado, como requisito para ascender al grado inmediatamente superior. En el caso del grado de Teniente General, el tiempo establecido corresponde a tres (3) años.

La Ley 1405 de 2010, fue reglamentada mediante el Decreto 4410 del mismo año, *“por el cual se establece la transición a la nueva jerarquía de los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”*, con el propósito de mantener la continuidad en los ascensos anuales y establecer una transición jerárquica de los oficiales generales y de insignia, circunstancia que se ha venido dando hasta la fecha.

En este punto conviene recordar que, por disposición legal, la máxima jerarquía de los oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional está conformada por los Oficiales Generales y de Insignia, que tradicionalmente ha correspondido a los grados de Brigadier General, Mayor General y General, o sus equivalentes en la Armada Nacional.

De esta jerarquía, el Gobierno nacional selecciona a los oficiales de más altas calidades para la asignación de las principales tareas de mando y dirección de la Fuerza Pública, con el objetivo de cumplir las

funciones constitucionalmente asignadas, como la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, del orden constitucional, así como el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz.

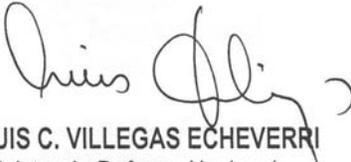
Lo anterior sirve de fundamento para justificar que, entre los oficiales que se encuentran en la jerarquía de oficiales Generales y de Insignia de la Fuerza Pública, recaen las principales responsabilidades que le permiten al Presidente de la República cumplir con los fines constitucionales y, en particular, con el mantenimiento del orden público.

Los oficiales de la Fuerza Pública que llegan a la jerarquía de Oficiales Generales y de Insignia, por regla general, lo alcanzan luego de más de treinta (30) años de servicio en la institución, y como resultado de su entrega y de su experiencia profesional en diferentes cargos, siempre con la aspiración de alcanzar las más altas dignidades en la estructura institucional, a saber, Comandante General de las Fuerzas Militares, Comandantes de Fuerza o Director General de la Policía Nacional de Colombia.

Una estructura jerarquizada como la que tiene nuestra Fuerza Pública, se caracteriza por la rotación y relevo en los altos mandos, en quienes se busca exaltar y distinguir, no solo con dignidades o cargos dentro de las instituciones, sino con la posibilidad real de alcanzar el máximo grado dentro de la jerarquía militar o policial, que equivale al de General o Almirante.

Teniendo en cuenta que las Fuerzas Militares han iniciado un plan de transformación acorde con la misionalidad de sus instituciones y con la austeridad en el gasto que demanda la realidad del país, no es pertinente continuar con el grado de Teniente General, por cuanto su existencia conlleva la ampliación de la estructura piramidal de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, no acorde con las necesidades actuales del país.

Por el contrario, al derogarse el grado de Teniente General y dejarse vigente los demás grados (General, Mayor General y Brigadier General y sus equivalentes en la Armada Nacional) y mantenerse los tiempos en los grados como lo establecía el Decreto-ley 1790 de 2000, se garantiza que el oficial de más alta jerarquía, alcance el grado equivalente en los países de la Otán. Lo que implica que en desarrollo de las relaciones internacionales en las que se ven involucradas nuestras Fuerzas Militares y de Policía Nacional, nuestros oficiales Generales y de Insignia se presenten al mismo nivel y jerarquía de los demás actores internacionales respetando además la estructura piramidal de la Fuerza Pública, así mismo, se mantenga la disciplina al interior como condición esencial de la existencia de toda estructura militar y policial.


LUIS C. VILLEGAS ECHEVERRI
 Ministro de Defensa Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de octubre del año 2015 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 145 de 2015 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Luis Carlos Villegas Echeverry*, Ministro de Defensa Nacional.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula la Agencia Comercial de Bienes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* Los contratos de agencia comercial de bienes estarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en el Código de Comercio en materia de agencia comercial. No obstante lo anterior, no serán aplicables a la agencia comercial de bienes los artículos 1318, 1324, 1325 y 1327 del Código de Comercio.

Artículo 2°. *Naturaleza.* Para efectos de la presente ley, se entenderá que se trata de un contrato de agencia comercial de bienes cuando de la naturaleza del objeto contractual se determine que la prestación principal consiste en la promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.

En todo caso, la agencia comercial cuyo objeto sea la promoción, explotación, fabricación o distribución de software se considerará como agencia comercial de bienes y se sujetará a las reglas establecidas en esta ley.

Artículo 3°. *Terminación de la agencia comercial de bienes.* El contrato de agencia comercial de bienes termina por las mismas causas del mandato y a este se aplicarán las reglas generales en materia de responsabilidad e indemnización de perjuicios.

Artículo 4°. *Aplicación en el tiempo.* Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 17 y 38 de la Ley 153 de 1887, lo dispuesto en esta ley no será aplicable a los contratos celebrados con anterioridad a su vigencia, así no hubieren terminado aún.

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

Cordialmente,


Cecilia Álvarez-Correa Glen
 Ministra de Comercio, Industria y Turismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

En mi calidad de Ministra de Comercio, Industria y Turismo, por medio del presente documento me permiti-

to poner a su consideración el proyecto de ley, por medio de la cual se regula la agencia comercial de bienes. Con este proyecto el Gobierno nacional busca honrar el compromiso contraído por Colombia en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial, suscrito con los Estados Unidos de América, en adelante el APC, vigente desde el 15 de mayo de 2012.

I. Alcance de la obligación del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (APC)

Como resultado del proceso de negociación del APC (Anexo 11-E del Capítulo 11), la normativa colombiana relativa al contrato de agencia comercial en materia de bienes deberá ser modificada dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor (noviembre 15 de 2012).

Las modificaciones acordadas en el APC, consisten en lo siguiente:

- i) Eliminar la cesantía comercial que hoy es obligatoria en el contrato de agencia comercial y que consiste en pagar una doceava parte de lo devengado por el agente en comisiones;
- ii) Eliminar la presunción de exclusividad del territorio del agente, con el fin de que puedan existir varios agentes en un mismo territorio, y
- iii) Modificar los criterios sobre los cuales se declara la indemnización que tenga lugar cuando ocurra una terminación unilateral sin justa causa por parte del empresario o por justa causa del agente provocada por el empresario, con el fin de que se apliquen criterios generales en materia de responsabilidad y las estipulaciones entre el empresario y el agente, las cuales no sean contrarias a las leyes aplicables.

La obligación contraída por Colombia en virtud del APC, relacionada con la agencia comercial está referida sólo a bienes, incluyendo el software.

En cuanto a la aplicación de la ley en el tiempo, en el Anexo 11-E del APC se estipuló que nada de lo previsto en dicho anexo impedirá que continúe la aplicación, en la medida en que sea requerida por la Constitución, de una medida descrita en el párrafo 1 (a) (cesantía comercial) o (c) (exclusividad) a contratos de agencia comercial celebrados antes de la entrada en vigencia de la legislación que se adopte para implementar esta obligación.

En cuanto a la modificación para las reglas de indemnización en el Anexo se estipuló que dicha modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en vigencia de la legislación que se adopte para implementar la misma, a los contratos celebrados con anterioridad a esa fecha¹.

Es pertinente señalar que el 21 de septiembre del año 2012, el entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo radicó el Proyecto de ley número 146 de 2012 Cámara, 256 de 2013 Senado, y aun cuando las ponencias fueron aprobadas en plenarias de Cámara y Senado no se logró adelantar su conciliación, motivo por el cual se archivó en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley 5° de 1992.

¹ De esta manera se previó en la nota al pie del párrafo 3 del Anexo - E.

II. Explicación del articulado

1. Ámbito de aplicación y naturaleza

El artículo 1° del proyecto de ley define el ámbito de aplicación de la misma. A tal efecto, y de conformidad con los compromisos internacionales de Colombia, se prescribe que lo establecido en esta ley solo tiene efectos sobre la agencia comercial de bienes.

Lo anterior, por cuanto la situación sería idéntica a la prevista por el artículo 1331 del Código de Comercio, disposición encaminada a extender las normas previstas en los artículos 1317 y subsiguientes a los contratos de agencia comercial en los que no se hayan satisfecho requisitos como los exigidos en el artículo 1320 y concordantes, a los efectos del registro mercantil del contrato y la oponibilidad de este a terceros de buena fe exenta de culpa.

De conformidad con lo estipulado en el APC, se identifican las disposiciones que no serán aplicables a los contratos de agencia comercial de bienes (artículos 1318, 1324, 1325 y 1327 del Código de Comercio).

Seguidamente, mediante el artículo 2°, se establece la naturaleza del término “*agencia comercial de bienes*”. En esta definición se acude al criterio de la prestación principal, en virtud del cual se determina la naturaleza del contrato. Por lo tanto, se entiende que se trata de una agencia comercial siempre que se compruebe que su prestación principal es la de la promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.

En el texto del artículo, con el fin de cumplir con lo previsto en la nota al pie del párrafo 5 (a) del Anexo - E del Capítulo 11 del APC, en su inciso segundo se aclara que, para los efectos de la ley, el software se considera un bien.

2. Terminación de la agencia comercial de bienes

En el artículo 3° del proyecto de ley se establece que la agencia comercial de bienes terminará por las mismas causales previstas para el mandato, aplicando las reglas de la responsabilidad e indemnización de perjuicios.

3. Aplicación de la ley en el tiempo y vigencia

En el artículo 4° se han previsto aquellas situaciones particulares que lleguen a ofrecer dudas acerca de la ley aplicable a estos contratos, con ocasión de la entrada en vigencia de la ley de este proyecto y las modificaciones allí introducidas respecto de la agencia comercial del actual Código de Comercio.

Así, en el artículo 4° se reconoce el efecto ultraactivo que tendrá la ley anterior, frente a la ley posterior, respecto de los con tratos celebrados bajo la vigencia de aquella y en ejecución al momento de expedirse esta (la nueva ley)². Esto cuandoquiera que se verifique que dichos contratos se encuadren en la definición de contrato de agencia comercial de bienes del artículo 2°, esto es, que se trate de contratos de agencia comer-

² Sobre este aspecto, la doctrina ha sostenido que “...La norma aplicable en este caso, por ser la reguladora de los conflictos de la ley en el tiempo en materia contractual, es el artículo 38 de la Ley 153 de 1887...” (SUESCÚN MELO, Op. Cit. Pág. 431). El inciso primero del artículo 38 de la Ley 153 de 1887 consagra, como regla general, que “...En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración...”.

cial en los que sea posible determinar que la prestación principal de su objeto está referida a bienes.

De acuerdo con lo anterior, el derecho a la cesantía comercial que tendría un agente por virtud del contrato de agencia comercial que celebró en vigencia del inciso primero del artículo 1324 C. de Co., antes de la entrada en vigencia de la ley de este proyecto, no se afectaría por la inaplicación consagrada para dicha cesantía en su artículo 1° de esta forma se protegen los derechos adquiridos por los agentes³.

Cabe precisar que el inciso primero del artículo 1324 del C. de Co. consagra una prestación de carácter retributivo⁴ (“Cesantía Comercial”) a favor del agente, la cual nace desde el momento de la celebración del contrato y se debe al agente con ocasión de la terminación del contrato, independiente de si es con justa o injusta causa. Se trata del respeto por la regla general prevista en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Vale la pena recordar que al artículo 38 de la Ley 153 de 1887 también deberá reconocérsele y observar su plena vigencia respecto de la ley objeto de este proyecto, como se le reconociera respecto del contrato de agencia comercial al momento de entrar en vigencia el Código de Comercio de 1971, en donde por mandato expreso de su artículo 2036 se reafirmó dicha vigencia y aplicación. De ahí que negar la aplicación del artículo 38 en la interpretación y aplicación de la ley objeto de este proyecto sería negar la vigencia misma de aquella. El artículo 2036 citado dispone que “...*Los contratos mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación que se deroga conservarán la validez y los efectos reconocidos en dicha legislación, con arreglo a lo establecido en los artículos 38 a 42 de la Ley 153 de 1887*”.

De otra parte, en el texto del mismo artículo se reconoce el efecto retrospectivo que tendrá la nueva ley respecto de los contratos celebrados bajo la vigencia de la ley anterior, pero en ejecución a la entrada en vigor de aquella. Se entiende que las disposiciones que se aplicarán de la nueva ley a dicho contrato serán las generales en materia de responsabilidad y de la indemnización de perjuicios a que hubiere lugar, esto, tanto para los contratos anteriores como para los posteriores a la vigencia de la nueva ley.

Lo anterior significa que, además de aplicarse hacia futuro las normas generales sobre indemnizaciones, deberá verificarse su aplicación retrospectiva sobre los contratos previos a ella, toda vez que se aplicarían a

³ En relación con este fenómeno, en forma análoga, el profesor Arrubla Paucar ha sostenido que “...Cabe preguntarnos, ¿Cuál será la razón para que se produzca este fenómeno que prolonga la vigencia de la ley? Una de las respuestas la podemos encontrar en el concepto de derecho adquirido significando que cuando una ley me ha concedido un derecho particular y concreto, este no puede ser menoscabado por la vigencia de otra ley, salvo casos especiales en los cuales el orden público o el interés general exijan una conclusión contraria. Con esta razón se justifica el principio que venimos discutiendo, que afirma como ley del contrato la vigente al momento de su celebración, que constituye una excepción a otro principio conocido como del efecto general inmediato de la ley...” (ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. “Contratos Mercantiles. Contratos Típicos.” Tomo II. Díké, 1 2va Edición, Bogotá, 2008. Pág. 305).

⁴ ARRUBLA PAUCAR, Op. Cit. Pág. 306.

situaciones jurídicas en curso -y no consolidadas- al momento de su entrada en vigencia. Se trata, pues, del respeto por las excepciones previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Es importante aclarar que la indemnización del artículo 1324, inciso segundo, no es una retribución, es una sanción, una pena con la que el infractor paga su incumplimiento del contrato; y que, no obstante que el **derecho a reclamar tal indemnización** existe desde el momento de la celebración del contrato, la indemnización, propiamente tal, es decir, su **monto o contenido**, no es un derecho adquirido sino una mera expectativa.

Lo que consagra expresamente el artículo 1324 del Código de Comercio, en su inciso segundo, es el derecho sustantivo a reclamar la indemnización (acción indemnizatoria) por incumplimiento del contrato, derecho que se ejerce al momento de su terminación. De tal suerte, la indemnización al momento de celebración del contrato y durante su vigencia es tan solo una mera expectativa⁵.

Adicionalmente, conviene tener en cuenta que, no obstante esta acción ser un elemento de la naturaleza de dicho contrato⁶, en el presente caso se estima necesario que el legislador lo haga expreso en el texto de la ley objeto del proyecto citado.

En particular, respecto de las normas que regulan las indemnizaciones por terminación de contratos que se prevén en el artículo 3° del presente proyecto de ley, debe aplicarse lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 38 citado, el cual establece como excepción:

“En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptúense de esta disposición: (...)

“...2°. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido...”.

En la doctrina nacional ha habido amplio y temprano consenso en entender por pena la indemnización de perjuicios a que haya lugar⁷. Al analizar la naturaleza de la indemnización del artículo 1324 C. de Co., el profesor Arrubla Paucar reitera que su carácter es eminentemente sancionatorio y advierte su identidad con las

⁵ Véase COLOMBIA. Corte Constitucional Sentencia C-168 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Artículo 1501 C.C. (Conc. artículo 822 C. de Co.) “... Artículo 1501: Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales...” (Subrayado aparte).

⁷ CÁRDENAS MEJÍA, Juan Pablo. El contrato de Agencia Mercantil, Bogotá. Editorial Temis y Universidad del Rosario, 1982, Pág. 137. En igual sentido, Cfr. HINESTROSA, Fernando. “La agencia comercial y figuras afines”, (conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de Medellín en mayo de 1981), publicado en Escritos Varios, Bogotá. Editorial Umaña Trujillo, 1983, Pp. 782 y s.s.

excepciones del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, al decir que:

“...En cuanto a la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 1324, consideramos que se aplican también a los contratos que venían en curso al momento de la vigencia de la ley, por varias razones, a saber:

a) Se trata de una indemnización que se origina a causa de faltar al deber de prestación derivado del contrato y que no es cosa distinta, al efecto del principio de la responsabilidad contractual que rige en nuestro sistema jurídico, desde que la Unión adoptó el Código Civil del Estado de Cundinamarca en el siglo diecinueve.

b) Además, haciendo caso omiso del razonamiento anterior, dado el carácter sancionatorio de la indemnización, es una de las excepciones que consagra el artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Así las cosas, debemos concluir que para los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia del Código de Comercio no cabría la aplicación de la primera prestación conocida como cesantía comercial; pero sí tiene aplicación a esos mismos contratos, la indemnización consagrada en el párrafo 2°, del artículo 1324 del Código de Comercio...⁸ (Subrayado aparte).

Con este mismo razonamiento, ya desde el laudo arbitral proferido el 8 de julio de 1992, por el Tribunal de Arbitramento que se ocupó del caso Roberto Cavelier & Cía. Ltda. Vs. Flota Mercante Grancolombiana S. A. se había aclarado que:

“...La indemnización prevista en el segundo inciso del artículo 1324 únicamente se causa cuando el contrato de agencia termina por una causa imputable al agenciado, lo que pone en evidencia el incumplimiento de sus obligaciones y compromisos, de manera que en este caso se trata de una pena o sanción o, mejor aun, de una indemnización tendiente a repararle al agente los perjuicios que le causa el agenciado con su comportamiento. En consecuencia, y en opinión del Tribunal, la indemnización del inciso 2° del artículo 1324 tiene la naturaleza exigida por la segunda excepción del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, con lo cual es aplicable retrospectivamente, esto es, a los contratos de agencia que se encontraban en ejecución en el momento en que comenzó a regir el Código de Comercio⁹. (Resaltado aparte).

⁸ ARRUBLA PAUCAR, Op. Cit. Pág. 307.

⁹ Cámara de Comercio de Bogotá, Centro de Conciliación y Arbitraje. Tribunal de Arbitramento de Roberto Cavelier y Cía. -Ltda. vs Flota Mercante Grancolombiana S. A., laudo de 8 de julio de 1992, árbitros José Enrique Arboleda Valencia, Fernando Hinestrosa Forero y Jorge Suecún Melo. La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2005, estableció que “...De otra parte, teniendo en cuenta que el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 establece que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, salvo las excepciones en la misma norma previstas, dentro de las cuales se encuentra el numeral 2, que al tenor dice “las que señalan penas para el caso de la infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”, los cargos señalados por el actor habrán de resolverse bajo las disposiciones establecidas en la Ley 80 de 1993, pues era esta la norma vigente al momento de ocurrencia de los hechos que se imputaron como constitutivos de la infracción al contrato”.

A su turno el artículo 5° fija la regla general de la irretroactividad de la ley objeto del presente proyecto, al prescribir que dicha ley regirá a partir de su promulgación, esto es, para los contratos de agencia comercial de bienes que se celebren a partir de su entrada en vigencia. Lo anterior con el fin de mantener la certeza requerida en la aplicación de la ley hacia el futuro, como regla general.

De acuerdo con lo anterior, por virtud de las disposiciones comentadas, al consagrar la aplicación de los criterios previstos en el presente proyecto para las indemnizaciones del contrato de agencia de bienes, primordialmente se estaría cumpliendo con la Constitución Política y las leyes así como con los compromisos contraídos por el Estado colombiano en el marco del APC celebrado con Estados Unidos en el párrafo 2 (b) del Anexo 11 - E del Acuerdo de Promoción Comercial y la nota al pie del párrafo 3 ibidem.

Por último, se advierte que el presente proyecto de ley no otorga beneficio tributario ni ordena gasto alguno a cargo del Estado. Es, como bien se puede ver, un conjunto de disposiciones que regula una relación netamente privada. En ese orden de ideas, no resulta de aplicación lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que obliga a que las normas que involucren gasto o beneficio tributario deban contar con concepto favorable previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, respetar, en todo caso, el marco fiscal de mediano plazo.

Con toda atención,

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,



Cecilia Álvarez-Correa Glen

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de octubre del año 2015 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 146 de 2015 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la doctora *Cecilia Álvarez-Correa Glen*, Ministra de Comercio, Industria y Turismo.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2015
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 140 de 1994, la Ley 810 de 2003, la Ley 130 de 1994 y la Ley 222 de 1995 y se dictan diversas disposiciones para complementar la reglamentación de la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 12 la Ley 140 de 1994 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 12. Remoción o modificación de la Publicidad Exterior Visual. Sin perjuicio de la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil y el artículo 8° de la Ley 9ª de 1989 y de otras acciones populares, cuando se hubiese colocado Publicidad Exterior Visual, en sitio prohibido por la Ley o en condiciones no autorizada por esta, cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación a la alcaldía municipal o distrital respectiva. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito, de conformidad con el artículo 5° del Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

De igual manera y sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, los Alcaldes podrán iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la Publicidad Exterior Visual se ajusta a la ley.

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la ley, se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario debe ordenar que se remueva o modifique la Publicidad Exterior Visual que no se ajuste a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando esta sea manifiesta o para evitar o para remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una Publicidad Exterior Visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido, remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

Cuando la Publicidad Exterior Visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el Alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguiente al día de la recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de la Publicidad. En estos casos acompañará a su escrito, copia auténtica del registro de la Publicidad.

Parágrafo. En las entidades territoriales indígenas los consejos de gobierno respectivos o la autoridad que haga sus veces, serán los responsables del cumplimiento de las funciones que se asignan a las Alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.

Parágrafo. En casos de Publicidad Exterior Visual de naturaleza política o electoral el Consejo Nacional Electoral será responsable del cumplimiento de las funciones que se asignan a las Alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.

Artículo 2°. Adiciónese tres párrafos al artículo 13 la Ley 140 de 1994 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 13. Sanciones. La persona natural o jurídica que anuncie cualquier mensaje por medio de la Publicidad Exterior Visual colocada en lugares prohibidos, incurrirá en una multa por un valor de uno y medio

(1 1/2) a diez (10) salarios mínimos mensuales, atendida a la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores. En caso de no poder ubicar al propietario de la Publicidad Exterior Visual, la multa podrá aplicarse al anunciante o a los dueños, arrendatarios, etc. o usuarios del inmueble que permitan la colocación de dicha Publicidad.

Dicha sanción la aplicará el Alcalde. Las resoluciones así emitidas y en firme prestarán mérito ejecutivo.

Parágrafo. Quien instala Publicidad Exterior Visual en propiedad privada, contrariando lo dispuesto en el literal d) del artículo 3° de la presente ley, debe retirarla en el término de 24 horas después de recibida la notificación que hará el Alcalde.

Parágrafo 1°. Cuando el propietario o anunciante sea una obra en construcción o un establecimiento de comercio la sanción podrá consistir en la suspensión de actividades de obra o en la suspensión de las actividades comerciales por un término hasta de 2 meses atendiendo a la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores.

Parágrafo 2°. Cuando el anuncio de un partido, movimiento o candidato viole la reglamentación de Publicidad Exterior Visual establecida por el Consejo Nacional Electoral la sanción podrá consistir en multas de hasta 40 salarios mínimos, privación de la financiación estatal o la revocatoria de revocatoria de la inscripción.

Parágrafo 3°. Cuando el anuncio corresponda a un espectáculo público la sanción económica podrá ascender a cuatro (4) veces lo contemplado en el presente artículo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 810 de del 2003 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°. El artículo 103 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia, así como el anuncio de cualquier mensaje por medio de la publicidad exterior visual en contravención a las normas establecidas en la Ley 140 de 1994.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

Artículo 4°. Agréguese el literal f) al artículo 2° de la Ley 232 de 1995 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;

b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;

c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;

d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;

e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

f) Cumplir con las disposiciones de publicidad exterior visual contempladas en la Ley 140 de 1994.

Artículo 5°. Modifíquese la redacción y adiciónese un párrafo al artículo 29 de la Ley 130 de 1994 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde al Consejo Nacional Electoral y los registradores municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética.

También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, en concordancia con la regulación expedida por el Consejo Nacional

Electoral previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El alcalde como primera autoridad de policía exigirá a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al Estado en que se encontraban antes del uso indebido. Igualmente, podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

Cuando el anuncio de un partido, movimiento o candidato viole la reglamentación de publicidad exterior visual establecida por el Consejo Nacional Electoral, la contemplada en la Ley 140 de 1994 o la establecida en la presente ley el Consejo Nacional Electoral podrá fijar multas de hasta 40 salarios mínimos, privación de la financiación estatal, suspensión de actividades de campaña o la revocatoria de revocatoria de la inscripción.

Artículo 6°. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley busca optimizar la regulación existente en materia de Publicidad Exterior Visual en tres aspectos: (1) obras, (2) establecimientos de comercio y (3) propaganda política o electoral.

En materia de publicidad exterior visual de establecimientos comerciales y de obras de construcción, se propone una modificación a las sanciones contempladas en la Ley 140 de 1994, reemplazando la sanción económica contemplada actualmente en la ley por la posibilidad de decretar la suspensión de actividades de obra o comerciales, según la gravedad de la falta.

En cuanto a propaganda electoral o política, se propone una modificación aclaratoria de la competencia en materia de regulación y control así como la adición de sanciones de la publicidad exterior visual política o electoral. La competencia se otorga exclusivamente al Consejo Nacional Electoral y se fijan sanciones como la privación de la financiación estatal y la revocatoria de la inscripción.

2. Marco constitucional y legal

2.1. Publicidad exterior visual

La Constitución Política de Colombia consagró los derechos a la protección de la integridad del espacio público (artículo 82) y al medio ambiente sano (artículo

79), como derechos colectivos, es decir, estos se encuentran como una categoría de Derechos Humanos, con la especialidad de que su titularidad, se concreta en una colectividad y su violación afecta múltiples derechos individuales.

La Ley 140 de 1994 reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional, esta se expidió con el propósito de “mejorar la calidad de vida mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente”¹ y bajo este parámetro se debe interpretar. La ley define Publicidad Exterior Visual como: “el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.”²

Igualmente, la ley establece de manera explícita los sitios donde no es permitido ubicar Publicidad Exterior Visual, esto tanto en zonas urbanas como rurales y le entrega la competencia a los alcaldes municipales para llevar el registro de publicidad, verificar su mantenimiento, atender solicitudes de remoción y sancionar la colocación en contravención a la ley y las normas especiales de la entidad territorial.

Sobre esta ley la jurisprudencia constitucional falló declarando inexecutable parte del texto original específicamente el artículo 8° el cual contemplaba que: “La Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida” y el artículo 10 el cual contemplaba que: “La colocación de Publicidad Exterior Visual en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley.”

La Sentencia C-535 de 1996 decidió la inexecutable bajo el argumento: “La Corte considera entonces que es una regulación nacional razonable pero que no puede entenderse como exhaustiva del tema, por cuanto se estaría vaciando la competencia de las entidades territoriales.”³ Estableciendo un precedente claro: la legislación en la materia debe respetar ser razonable en no invadir facultades de las entidades territoriales.

2.2. Publicidad exterior visual realizada por obras de construcción

Las Leyes 9ª de 1989, 338 de 1997 y 801 de 1997 regulan las actuaciones que constituyen infracciones urbanísticas incluyendo conductas como la “construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial”⁴ o “la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios

en contravención a las normas de usos del suelo”⁵, sin embargo, entre ellas no se incluye la fijación de publicidad exterior visual en lugares prohibidos por la ley⁶.

En el caso específico de Bogotá, para los casos de vallas que anuncian una construcción están reguladas por los Decretos 001 de 1998 y el 506 del 2003⁷, este establece que las vallas que se fijan en razón de una construcción, “deberán retirarse dentro de los quince (15) días siguientes a la finalización de la obra” sin embargo, el decreto omite sanciones especializadas para obras y remite a las sanciones contempladas en la ley.

Por otra parte el artículo 193 del Código de Policía de Bogotá⁸ y la Resolución 931 de 2008 “Por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente en el Distrito Capital” establecen que el registro de pasacalles, medio de publicidad más utilizado por las obras de construcción, se debe realizar ante las Alcaldías Locales del Distrito Capital.

2.3. Publicidad exterior visual realizada por establecimientos de comercio

Además de la regulación contemplada en la Ley 140 1997, la Ley 232 de 1995⁹, regula los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio y establece que “ninguna autoridad podrá exigir, licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales” ni “requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador”, dejando claro que para la exigencia de requisitos relacionados con la publicidad exterior visual es necesario una modificación del orden legal.

En su contenido se desarrollan los “elementos obligatorios para el ejercicio del comercio” los cuales deben ser verificados por las autoridades de policía, entre estos se omite el necesario cumplimiento a la regulación en materia de publicidad exterior visual.

2.4. Publicidad exterior visual política o electoral

De acuerdo con la Ley 1475 debe entenderse como propaganda electoral “toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.”¹⁰ como ya se mencionó anteriormente, la ley define la publicidad exterior visual como el medio “masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares,

⁵ *Ibíd.*

⁶ Ley 9ª de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

⁷ Decreto 506 de 2003, por el cual se reglamentan los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000.

⁸ Acuerdo 79 de 2003, por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D. C.

⁹ Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

¹⁰ Ley 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

¹ Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.

² *Ibíd.*

³ Sentencia C-535 de 1996, Magistrado Ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Ley 810 de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas”¹¹ por lo tanto, la publicidad exterior visual política o electoral se entiende como cualquier intento de llamar la atención del público orientada a obtener el voto de los ciudadanos a través de elementos visuales como los mencionados.

Según la regulación contemplada en la Ley 130 de 1994, “Corresponde a los alcaldes y los registradores municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, (...) También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral, es decir, son los alcaldes los encargados de controlar la publicidad política en su jurisdicción elemento que entraña un defecto estructural que este proyecto pretende corregir.

Por otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2009 estableció que “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa”¹² y entre ellas la función de “Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”¹³ norma que desarrolla la Ley 1475 al establecer en el artículo 37 que el Consejo Nacional Electoral tiene “la potestad de fijar el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos”¹⁴.

3. Contaminación visual

El bajo cumplimiento de las normas relacionadas con publicidad exterior visual hace que ese sea un problema de gran relevancia tanto en las zonas urbanas y rurales de Colombia. La saturación de objetos visuales, la ubicación de estos en lugares prohibidos, de maneras y cantidades no autorizadas, genera una grave afectación a la salud física y mental, al medio ambiente y la seguridad de los ciudadanos.

La contaminación visual es definida como la perturbación de la armonía en el paisaje, afecta la salud ya que “genera la activación de los receptores sensoriales del organismo y la intervención del sistema nervioso central el cual decodifica los impulsos nerviosos procedentes de los diferentes órganos sensoriales y afecta

profundamente la condición emocional humana, tanto psíquica como fisiológicamente” (V. Hennings) según distintos autores la polución descontrolada de material publicitario genera “una sutil alteración en el ritmo cardiaco, en la presión arterial, en la secreción hormonal y hasta en la estructura límbica, la conducta urbana y el humor”¹⁵.

Por otra parte los espacios de la ciudad también se ven profundamente afectados no sólo por el material publicitario expuesto sino además por los residuos de materiales publicitarios abandonados, generando desapropiación e invasión del espacio público, perturbando incluso distintas actividades comunitarias y en la convivencia humana en los espacios públicos de la ciudad, como lo afirman algunos autores: “la ciudad usa y desgasta, se renueva, crece incontrolable y se reproduce, se conserva y se altera, se fragmenta, diluye, deteriora y destruye, y así, naturalmente con ella su espacio, su imagen y sus habitantes”¹⁶.

Por otra parte, la publicidad exterior ilegal y descontrolada también puede representar un riesgo para la seguridad de los ciudadanos, su naturaleza de factor distractor representa un obstáculo en la concentración vial y por ende su proliferación descontrolada pone en riesgo la seguridad, como se afirma en diversos estudios. “El contenido visual de los mensajes publicitarios en rutas y calles también suele ser un importante factor disuasivo que genera el efecto de dispersión en la atención y en muchos casos interfiere con las señales de tránsito. La lógica indica que esos carteles son puestos para ser leídos por los automovilistas, y su lectura obliga a restarle atención al manejo. El peligro se multiplica cuando ello ocurre en una vía rápida, sobre todo cuando en las arterias donde, debido al alto grado de circulación vehicular, y por lo tanto, de potenciales consumidores, tienden a proliferar los nocivos anuncios publicitarios”¹⁷.

3.1. Cumplimiento de las normas en publicidad exterior visual.

En Colombia, el cumplimiento de las normas en materia de publicidad exterior visual es precario, la inexistencia de consecuencias realmente disuasivas por el incumplimiento, sumado a la lentitud de los procedimientos administrativos y la falta de infraestructura para desarrollar los procesos de sanción facilita el incumplimiento por parte de anunciantes, siendo establecimientos de comercio, obras de construcción y campañas políticas los principales infractores.

La situación es grave en zonas urbanas y rurales, la precariedad de datos respecto de zonas rurales limita la descripción detallada de la problemática en este campo, mientras que respecto de las ciudades la situación problemática es clara, los desmontes de publicidad ile-

¹¹ Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.

¹² Acto Legislativo 01 de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ley 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ GARCÍA OLVERA, Héctor. “El espacio, imagen, el paisaje urbano y los anuncios publicitarios”. México D.F.: UNAM, Revista Bitácora No. 2; Facultad de Ingeniería UNAM, invierno 2000. [Consultado el 28 Septiembre 2015].

¹⁶ GARCÍA OLVERA, Héctor. “La ciudad de México y su habitabilidad”. México D.F.

¹⁷ MARY RUTH GARCÍA Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Biología. Lecciones disponibles en <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/ciencias/2000088/lecciones/Reflexiones/Contaminacion2.html> [Consultado el 28 Septiembre 2015].

gal incrementales son un factor común en los distintos municipios del país.

El caso de Bogotá parece ser el más visible. Durante el 2014 la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, desmontó 110.369 elementos de publicidad exterior visual que no cumplían con los requisitos mínimos legales, de 302 elementos diarios, en junio del 2015 la Secretaría publicó que la publicidad retirada se conforma un 80% de afiches, y un 20% de pasacalles y pendones, de los cuales “casi la totalidad correspondía a publicidad de constructoras y proyectos inmobiliarios en la zona” (Secretaría de Ambiente, septiembre 2015).

Es evidente que las principales fuentes de publicidad ilegal son establecimientos de comercio, constructoras y publicidad política. En octubre del 2014, la Secretaría de Ambiente publicó las mayores fuentes de contaminación visual de Bogotá; en primer lugar se encuentra la excandidata a la Cámara de Representantes Deysi Katherine Silva, a quien la Secretaría le retiró 7.090, le siguen “Afiliese EPS – PENSIÓN” con 6.845 elementos ilegales, “Planos y Licencias” con 2.203, “Sumerland Cartagena” con 2.062, “Festival Stereo Picnic” con 1.703, “concierto de Café Tacuba” con 1.418, “Dash Berlín” con 1.296 y “el Correo de la Noche” con 1.040 elementos (Secretaría de Ambiente, octubre 2014).

Respecto al problema en pasacalles se hace evidente la contaminación visual emitida por constructoras. Según el mismo reporte, el primer lugar fue para los “apartamentos Senderos de San Andrés” (412 pendones), seguida por “Iris Apartamentos” (190), “Parque Central Tintal” (152), “Hayuelos Apartamentos” (143), la representante a la Cámara Ati Quigua (112), “Milano Apartamentos” (105), “Colina 129 Apartamentos” (92), “San Miguel Apartamentos” (82) e “Ikaira Apartamentos” (79) (Secretaría de ambiente, octubre 2014).

La situación es similar en otras capitales del país. Por ejemplo, Cali es una de las ciudades más afectadas por la publicidad exterior de naturaleza política o electoral. Según la Subdirección de Planeación Municipal, en las últimas elecciones a gobernaciones y alcaldías, se detectaron 408 vallas, de las cuales sólo 107 contaban con registro, y 124 lo tenían vencido o debían impuestos. Además, 177 vallas fueron instaladas de manera ilegal en fachadas, antejardines, cubiertas y terrazas. La mayoría de las vallas violan las dimensiones establecidas, superando hasta por diez metros cuadrados los tamaños permitidos.

El control además es poco efectivo; por ejemplo, en Bucaramanga, según las respuestas de la secretaria de Gobierno a un debate de control político citado en noviembre de 2014, se detectaron 36 anuncios ilegales en la ciudad y a la fecha sólo existían 11 procesos en curso de los cuales 5 se encontraban resolviendo el recurso, 4 en Notificación y 2 para archivar¹⁸.

Aparte de la inexistencia de sanciones efectivas, la carencia de infraestructura es una barrera que afecta la efectividad de la ley. Tal es el caso de Cúcuta donde la Subsecretaría de Espacio Público publicó en agosto del 2015 que en sólo un día se instalaron alrededor de 60

vallas, lo que impide que la Secretaría pueda realizar las respectivas inspecciones, por falta de funcionarios (El Espectador, 2015).

5. Derecho comparado

5.1. México

La Ley de publicidad exterior del Distrito Federal, regula la instalación de publicidad exterior con el objetivo de “garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano del distrito federal”¹⁹. El título cuarto de esta ley regula “Las sanciones y los medios de impugnación”, estableciendo sanciones específicas para cada tipo de publicidad; la mayoría constan de multas económicas, las cuales se duplican con la reincidencia del infractor y algunas además contemplan el arresto administrativo incommutable de 24 a 36 horas para los responsables.

En materia de publicidad política, el Estado federal de México sanciona las infracciones al código electoral por parte de los partidos políticos con amonestación pública. De igual manera, con multas de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente, según la gravedad de la falta. En caso de reincidencia, el monto de la infracción será de hasta el doble de la infracción inicial. También, puede ser considerada la interrupción de la transmisión de propaganda política o electoral que se transmita dentro del tiempo asignado por el Instituto electoral (Instituto Federal Electoral, 2008).

5.2 Ecuador

En Quito, el Distrito Metropolitano, se establecieron alrededor de 70 sitios, designados especialmente para propaganda política. Los candidatos deben cumplir con ciertos requisitos y pedir permiso en las diferentes administraciones zonales, también diligenciando un formato de autorización del uso público. La reglamentación también establece zonas en donde está prohibido cualquier tipo de propaganda, como lugares turísticos, patrimoniales, obras de infraestructura vial, entre otras. El organismo regulador de mantenimiento y recuperación de fachadas y aceras, así como también protector del espacio arbolado público urbano, sanciona el mal uso del espacio público con multas de hasta USD1.360.

Existen tres tipos de sanciones para el mal uso del espacio público en cuanto a propagandas electorales. Las infracciones leves se sancionan con el 30% de un Salario Básico Unificado, USD 102. Se ubica en esta categoría aquellos que coloquen elementos extraños en los árboles. Las graves se sancionan con multas de dos salarios básicos unificados, equivalente a 680 USD. La infracción se relaciona con aquellos que ocupan el espacio público restringido (sitios turísticos o patrimoniales) con afiches y publicidad sin autorización. También aplica para quienes alteren fachadas privadas sin la autorización de su propietario. Por último, las faltas muy graves serán sancionadas con 4 salarios básicos unificados que equivalen a USD 1.360. Esta última es para sancionar la colocación de propaganda electoral en lugares patrimoniales, como el centro histórico.

La Ordenanza Metropolitana también reguló la publicidad en viviendas. La ciudadanía puede colocar propaganda electoral siguiendo un procedimiento. Primero suscribiendo un convenio con el representante de la organización política y estableciendo un compromiso de remover la publicidad posterior a los 10 días de

¹⁸ Ref. CITACIÓN A SESIÓN DE CONTROL POLÍTICO No. 08 Concejo de Bucaramanga Disponible en http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/RESPUESTA_3_INTERIOR_PROPOSICIONE008_2014.pdf [Consultado el 28 Septiembre 2015].

¹⁹

culminada la campaña. Al igual, este convenio debe ser presentado a la administración zonal correspondiente (*El Comercio*, 2014).

5.3. Chile

Las Municipalidades de la capital chilena establecen ciertos requisitos para la colocación de propaganda electoral en espacio público. Se establecen normas para su lugar de emplazamiento, características técnicas, utilización, tamaño y aspecto estético.

En cuanto a la Publicidad Exterior que no cumple con los reglamentos adecuados, se sanciona con una multa de 50 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) lo que en este momento equivaldría a USD\$ 3,177 (CAMPINO, 2011). Las infracciones a este decreto son denunciadas ante el Juzgado de la Policial Local y sancionadas con cinco unidades tributarias mensuales. Su reincidencia da lugar a la interrupción de la propaganda electoral por un mínimo de tres días hábiles. En caso del incumplimiento de lo dispuesto, se procede al retiro inmediato de los elementos publicitarios (Ley Chile, 2008).

Teniendo en cuenta los motivos antes expuestos, le solicito respetuosamente a la Honorable Cámara de

Representantes aprobar el **proyecto de ley por medio de la cual se modifica la Ley 140 de 1994, la Ley 810 de 2003, la Ley 130 de 1994 y la Ley 222 de 1995 y se dictan otras disposiciones para complementar la reglamentación de la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.**

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de octubre del año 2015 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 147 de 2015 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Angélica Lozano Correa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 096 DE 2015 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2015

Doctor

Miguel Ángel Pinto Hernández

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015.

Honorable Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015 Cámara, por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones**, para el cual fui designado como ponente por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguiente términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día veintiséis (26) de agosto del presente año, los autores honorables Representantes:

Honorable Representante Fabio Raúl Amin Saleme, honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán, honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López, honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Óscar

Hurtado Pérez, honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Norbey Marulanda Muñoz, honorable Representante Óscar Ospina Quintero, honorable Representante Hernán Penagos Giraldo, honorable Representante Ángela María Robledo Gómez, honorable Representante Clara Leticia Rojas González, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, y los Honorables Senadores: honorable Senador - Antonio Navarro Wolff, honorable Senador - Claudia López Hernández, honorable Senador - Doris Clemencia Vega Quiroz, honorable Senador - Efraín Cepeda Sarabia, honorable Senador - Hernán Andrade Serrano, honorable Senador - Horacio Serpa Uribe, honorable Senador - Iván Cepeda Castro, honorable Senador - Jesús Alberto Castilla Salazar, honorable Senador - Juan Manuel Galán Pachón, honorable Senador - Luis Évelis Andrade Casama, honorable Senador - Maritza Martínez Aristizábal, honorable Senador - Roy Leonardo Barreras Montealegre, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015 Cámara, por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones**. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 639 de 2015 del Congreso de la República.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Acta número 006 de la mesa directiva de la comisión, fui nombrado para rendir informe de ponencia en primer debate conforme al oficio C.P.C.P. 3.1 – 0144-2015 de fecha 8 de septiembre de 2015.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto modificar los artículos 22 y 216 de la Constitución Política de Colombia y entre sus objetivos principales pretende:

- Crear un servicio social para la paz.
- Crear un servicio de carácter social que materialice el concepto de paz como un derecho y un deber.
- Ofrecer a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en la construcción de paz, como presupuesto de un proceso democrático y el goce efectivo de los Derechos Humanos.
- Proponer la creación de un servicio social que les ofrezca a los jóvenes alternativas distintas a la de las armas, y que además, les permita ser partícipes de la construcción de paz en distintos escenarios sociales, políticos y culturales.
- Crear un nuevo marco normativo que, mediante propuestas para la juventud, contribuya a la construcción de una cultura de paz basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y en el fortalecimiento del Estado social de derecho.

En líneas generales este proyecto de acto legislativo propone la creación de un servicio que posibilite a los jóvenes opciones diversas para cumplir con sus deberes ciudadanos, mediante acciones y dinámicas en los territorios que incentiven y propendan por una cultura de paz basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos, como soporte para la ampliación y fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

Se establecen los fundamentos para la creación del Servicio Social para la Paz, el cual deberá ser reglamentado por una ley posterior. El proyecto sugiere algunas modalidades para la prestación del mismo:

- Servicio social para el trabajo con víctimas de la guerra.
- Servicio social para el tratamiento y resolución de conflictos desde la no violencia.
- Servicio social para la protección de la riqueza cultural del país y la promoción artística y cultural.
- Servicio social para la pedagogía de la paz en entidades educativas formales e informales.
- Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz.
- Servicio social para la promoción de los Derechos Humanos.
- Servicio social para la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas y la riqueza ambiental y forestal del país.
- Servicio social para la garantía del derecho a la salud.
- Servicio social para el fortalecimiento del campo y de la agricultura campesina.
- Servicio social para la construcción de la memoria histórica del conflicto.

Los autores del proyecto hacen referencia a que una de las modalidades que se propone como Servicio Social, está estrechamente relacionada con el proceso de paz que se encuentra actualmente en curso: *Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz*. Cuyo sustento es la exigencia de materializar el deber de construir y aportar al mantenimiento de la paz.

Características principales del Servicio Social para la Paz:

El objetivo de este proyecto de acto legislativo es establecer los fundamentos para la creación del Servicio Social para la Paz; este proyecto no desarrolla el Servicio Social para la Paz (el cual deberá ser posteriormente reglamentado por la ley), solo crea y establece sus principales características, como a continuación se expone:

- Tendrá una duración máxima de 12 meses.
- Por su carácter civil y social, enfocado en el derecho y el deber de la paz, se prestará en entidades gubernamentales civiles, organizaciones sociales y comunitarias, del orden nacional y regional, en coordinación con las entidades del Estado designadas para ello.
- Se podría prestar al momento de terminar los estudios básicos o después de ellos, durante la realización de los estudios superiores según la vocación profesional, o como profesional en su respectiva área.
- Su carácter será no remunerado y podrá prestarse en cualquier parte del territorio nacional.
- El Estado deberá garantizar las condiciones y recursos necesarios para su realización.
- El servicio social para la paz se certificará como práctica no remunerada.
- La no prestación del servicio social para la paz, no constituirá causal de limitación para el ejercicio de Derechos Humanos fundamentales. Se prestará bajo un amplio rango de modalidades, de manera que los jóvenes puedan articular sus intereses al servicio social.

La propuesta constitucional, se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

ARTICULADO ACTUAL	ARTICULADO PROPUESTO
Artículo 22 Constitución Política vigente	Propuesta de modificación artículo 22 Constitución Política
La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.	La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. <u>En desarrollo de este deber, los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, los Derechos Humanos y la profundización de la democracia. La ley reglamentará las formas y los procedimientos para la prestación de este servicio social. Asimismo, determinará las prerrogativas por su prestación y las condiciones que, en todo tiempo, eximen de la prestación de este servicio. No dependerá orgánicamente de las instituciones militares. La prestación del servicio social para la paz será equivalente a la prestación del servicio militar.</u>
Artículo 216 Constitución Política vigente:	Propuesta de modificación artículo 216 Constitución Política
La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará	La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. <u>Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</u>

ARTICULADO ACTUAL	ARTICULADO PROPUESTO
Artículo 22. Constitución Política vigente. Las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.	Propuesta de modificación artículo 22 Constitución Política <u>La ley determinará los casos en que, debido a guerra exterior, sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. En todo caso se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximan de atender este llamado.</u>

Antecedentes. – objeto

Un escenario inmejorable para el debate sobre la Objeción de Conciencia al Servicio Militar, fue la Asamblea Constituyente de 1991; en donde se realizaron ruedas de prensa y movilización de colegios, se recolectaron firmas las cuales se entregaron a la Secretaría de la Asamblea para que el tema se incluyera en la Constitución, aunque finalmente este tema

no hizo parte de los derechos incluidos en la Carta de 1991.

En el año 2000 fue creado el trabajo en red denominado Acción Colectiva por la Objeción de Conciencia en Colombia, compuesto por varias organizaciones: JUSTAPAZ, Colectivo por la Objeción de Conciencia de Bogotá, Fundación Creciendo Unidos y Juventud Trabajadora Colombiana. En 2005 es creada la Asamblea Nacional de Objetoras y Objetores de Conciencia, propuesta sin estatutos ni mandatos, cimentada en la práctica, la corresponsabilidad, la solidaridad y la autogestión.

Antecedentes de Leyes Estatutarias para el ejercicio del Derecho de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio:

Mediante varios Proyectos de Actos Legislativos se ha intentado modificar normas constitucionales para reglamentar el ejercicio del derecho de Objeción de Conciencia, sin embargo el Congreso de la República aún no ha reglamentado esta materia:

PROYECTO	SÍNTESIS	RESULTADO
Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2002 - Senado, “por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio”	Se considera de que el servicio militar obligatorio va en contravía de la cultura de paz que debe construirse en Colombia; se piensa en la necesidad de una Fuerza Pública de las más altas calidades que exige la incorporación de profesionales con verdadera vocación militar a ellas; se considera que es más provechoso que los jóvenes presten un servicio social, civil y ecológico a la Nación y que el servicio militar sea una opción para aquellos a quienes realmente les interese este aspecto de la vida nacional.	Archivado.
Proyecto de ley 102 de 2008, “por la cual se dictan normas sobre el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, se crea el servicio social sustituto y se dictan otras disposiciones”	Tenía por objeto establecer las normas que regulen el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establecer el servicio social sustituto.	Archivado.
Proyecto de Ley 66 de 2010 - Senado, “por la cual se dictan normas sobre el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, se crea el servicio social sustituto, se modifica parcialmente la Ley 48 de 1993, y se dictan otras disposiciones”	Dispuso como su objeto, establecer las normas que regulen el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, reconocer como exentos de prestar servicio militar a las víctimas del conflicto y establecer el servicio social sustituto.	Archivado por Proposición. Mayo 17 de 2011.
Proyecto de ley 115 de 2010 - Senado, “por la cual se desarrolla el derecho de libertad de conciencia, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia”	El proyecto tenía por objeto reglamentar el derecho fundamental de Libertad de Conciencia, establecido en la Constitución Política en el artículo 18, interpretado de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia.	Archivado según art. 190 Ley 5ª de 1992.
Proyecto de ley número 3 de 2012, “por medio del cual se regula el derecho fundamental a objetar conciencia el servicio militar obligatorio”	El proyecto tenía como propósito establecer las directrices, los requisitos y procedimientos necesarios para solicitar, tramitar y legitimar el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a la prestación del servicio militar obligatorio, basándose en el derecho fundamental de libertad de conciencia establecido en el artículo 18 de la Constitución Política. También pretendía crear un servicio social alternativo que facilitara garantizar el cumplimiento de la obligación social por parte de las personas objetoras y su derecho a ser reconocidos como tal.	Llegó hasta 2º debate y luego fue archivado.

Acorde con la Ley 5ª de 1992 se realizó una audiencia pública el 24 de septiembre de 2015, con el propósito de recibir los aportes al Proyecto de Acto Legislativo 096 de 2015 por parte de las instituciones, la sociedad civil, los objetores de conciencia, organizaciones sociales, ONG, síntesis de lo dicho lo siguiente:

Dra. Gloria Flórez (Secretaria Distrital de Gobierno): Destacó la firma del acuerdo sobre el componente de justicia en los diálogos de paz que se están adelantando entre el Gobierno nacional y las FARC en la Habana. Con este acuerdo se garantiza una paz con justicia que permite satisfacer los derechos de las víctimas con el establecimiento de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Acción Colectiva de Objetores y Objektoras de Conciencia (ACOOO): Hace una referencia a los antecedentes de la propuesta del servicio social para la paz, manifestando que entre los años 2010 y 2011 se hicieron cuatro mesas nacionales de trabajo para la construcción de iniciativas legislativas de objeción de conciencia y servicio social en cooperación con la organización sueca CIVIS, el grupo de interés público (GDIP) de la Universidad de los Andes y ACOOO.

De igual forma manifiesta que a partir de las mesas de trabajo debatieron con las organizaciones que hacen parte de la Asamblea Nacional de Objetores y Objektoras de Conciencia (ANOOC) sobre la pertinencia o no crear un servicio alternativo al servicio militar. Así mismo afirma que de manera simultánea con Justapaz, desde el año 2011 han venido construyendo un Proyecto de Ley que regule el ejercicio de la objeción de conciencia frente al servicio militar y los servicios médicos, buscando que este derecho sea amplio para los objetores al servicio militar. Este proyecto, según refiere, también contempla un servicio social alternativo específico para los objetores de conciencia.

También afirma que en el año 2014 se logra una confluencia de las propuestas frente al servicio social para la paz, impulsada tanto por las organizaciones agrupadas en el proceso distrital de objeción de conciencia que asumió esta propuesta como parte de su agenda de incidencia en la asamblea distrital de objeción de conciencia llevada a cabo en el mes de octubre del año pasado con el apoyo de la Alcaldía Mayor de Bogotá, todo lo cual da como fruto la actual iniciativa que estamos discutiendo en esta audiencia pública.

En líneas generales el expositor manifiesta que está de acuerdo con el servicio alternativo al servicio militar, que ningún servicio alternativo debe sustituir la responsabilidad del Estado de garantizar plazas de trabajo que sean dignas para los jóvenes. Así mismo manifiestan que creen en la insumisión, el antimilitarismo y la no-violencia como apuestas éticas y políticas frente a la guerra y frente a las leyes injustas; que hay que transformar la cultura militarista. Por último observa que se oponen al Proyecto de Ley 101 de 2015 que busca modificar la ley de reclutamiento donde se pretende legalizar las prácticas de detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento.

Servicio Social para la Paz – Juventud comprometida con la construcción de un país para la Vida Digna: EL representante hace una retrospectiva sobre el origen de su organización y relata una experiencia de vida como miembro de la Fuerza Pública contra su voluntad, haciendo alusión a varias anécdotas y experiencias que reflejan la frustración y la injusticia. Pos-

teriormente aborda su intervención manifestando que las estrategias de guerra han involucrado y vulnerado al conjunto de la población urbana y rural, generando graves violaciones a los Derechos Humanos; precisando que las víctimas generalmente son los jóvenes de los sectores más empobrecidos.

Afirma el representante de esta organización que la militarización evita la apropiación del espacio público y la ciudad por parte de la juventud; al estar todo el tiempo en constante posibilidad de ser reclutada o agredida, el disfrute de la ciudad se reduce al mínimo. Dice que se configuran zonas en donde en definitiva no se puede ir: zonas empresariales, portales de Transmilenio, terminales de transporte, parques centrales; y zonas a donde puede ir, pero no se dejan existir. También afirma que la militarización se relaciona de manera estructural con la criminalización y estigmatización. De otro lado plantea que mientras se promueve esta forma de vida, la juventud colombiana no tiene oportunidades ni un nivel digno de vida; que cuando “vemos que el 16% de los jóvenes somos desempleados y el 20% en el caso de las mujeres, la mayoría de ocupados en pésimas condiciones, menos del 20% ingresando a la educación pública superior, algo está pasando”. Plantea que los jóvenes son víctimas de encierro en las UPJ los fines de semana.

Afirma que la Política Pública de Juventud no ha sido capaz de enfrentar estas realidades, y en cambio sigue dirigiendo su mirada a la “inseguridad” que producen los jóvenes.

De otra parte el representante de la organización afirma que la finalización del conflicto armado es un paso fundamental en la construcción de un nuevo país.

Al referirse al enfoque del servicio social para la paz, planteó la urgencia en la creación de otros servicios o construcciones de sociedad que puede hacer la juventud y que además está dispuesta a hacerlo como forma de demostrar su disposición para contribuir a la construcción de un país para la vida digna. Opina además que los jóvenes hacen mejor lo que saben hacer y lo que les llena y apasiona, haciendo y creando arte y cultura, cuidando el medio ambiente, fortaleciendo los lazos comunitarios y la apropiación territorial en los barrios, prestando servicios de salud, fortaleciendo el campo y la cultura campesina, fortaleciendo el trabajo con víctimas del conflicto armado, reivindicando los proyectos comunitarios. Afirma que entienden el servicio social para la paz como un elemento de apertura del diálogo social sobre la vida de la juventud; manifiesta que no entienden el servicio social para la paz como pedagogía para la paz para trabajo para el Estado, sino como reconstrucción del tejido social desde las organizaciones sociales y comunitarias.

Asociación Cristiana Menoita para la Justicia, Paz y Acción No Violenta (Justapaz): El representante de esta organización se remonta a 1990 donde inicia el proceso de acompañamiento a los jóvenes objetores de conciencia. Afirma que como resultado de dicho acompañamiento se emitió sobre su caso particular la Sentencia T-455 donde se le indica al Ejército el procedimiento para reconocer el derecho y les prohíbe continuar realizando batidas.

Así mismo afirma que Justapaz apoya a las iglesias con la promoción de este derecho en las diversas iglesias del país. También Relata cómo en Soacha, municipio que él representa, se manifiestan diversas expresio-

nes de cultura como mensajes que quieren ir más allá de la violencia y las desigualdades sociales que tienen dichos territorios. Por otro lado, da cuenta de algunos episodios con jóvenes que sufren vulneración de derechos por parte de los militares.

En relación con la propuesta del servicio social para la paz, manifiestan que el proyecto cumple con el deber de la paz, motivando a que se transformen las relaciones entre la sociedad en general y los jóvenes; en segundo lugar, plantean que en el diálogo al interior del Congreso se debe generar un proceso de reflexión con los opositores a la iniciativa, pero así mismo afirman que la paz se construye lejos de los ejércitos.

Proponen que el Proyecto de Acto Legislativo debe intentar armonizar las diversidades de servicios sociales que actualmente existen. De igual manera, formulan algunas propuestas a saber: en un primer momento antes del servicio social debe darse un componente formativo pedagógico donde se entrene a los jóvenes en temas como la no-violencia, la transformación de los conflictos y la paz; y por último se sugiere que en el texto del artículo 22 del proyecto se ubique la afirmación “El Estado garantizará condiciones para que los colombianos y colombianas cumplan con este deber”, dejando en claro que no se puede eximir al Estado de la responsabilidad de proponer iniciativas para materializar la construcción de paz.

III. CONSIDERACIONES

1. Marco Jurídico y Desarrollo Jurisprudencial

La Defensoría del Pueblo, en el informe de 2014 sobre el “Servicio Militar Obligatorio en Colombia: incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia” presenta un análisis profundo y detallado del marco normativo y jurisprudencial aplicable al procedimiento de definición de la situación militar, las dinámicas de incorporación a las fuerzas militares y el derecho fundamental a la objeción de conciencia frente a este deber; documento que es fuente importante para la sustentación de esta ponencia y marco de referencia, del cual se toman algunos apartes textuales.

La Constitución de 1886 en su artículo 165 establecía:

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

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar.”

Desde entonces se le ha dado el carácter de obligatoriedad a la prestación del servicio militar en nuestro país. Esta norma fue desarrollada a través de la Ley 1ª del 19 de febrero de 1945, la cual determinó que todo hombre colombiano obligatoriamente debería inscribirse para la prestación del servicio militar y que el no cumplimiento de este mandato le impediría presentar solicitudes de exención o aplazamiento. La misma ley en su artículo 20 contempló que estarían exentos de la prestación del servicio militar, y no tendrían la obligación de pagar cuota de compensación:

“Los clérigos católicos, seculares y regulares; Los miembros de congregaciones católicas religiosas y docentes; Los seminaristas o estudiantes de teología de establecimientos reconocidos por el Estado; Los inhábiles absolutos”.

Posteriormente, la Ley 131 de 1985 reguló la prestación del servicio militar voluntario en Colombia. Esta norma introdujo la posibilidad de prestar el servicio militar obligatorio durante un periodo no inferior a 12 meses. En el artículo 3º aclaró que quienes prestaran el servicio militar voluntario estarían sujetos al Código de Justicia Penal Militar, al Reglamento de Régimen Disciplinario, al Régimen Prestacional y a las normas relativas a la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones para los soldados de las fuerzas militares y los reglamentos especiales expedidos. Además, el artículo 4º estableció que quienes prestaran el servicio militar de manera voluntaria recibirían una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un sesenta por ciento (60%) del mismo salario, el cual no podrá sobrepasar la remuneración recibida por un Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto¹.

En este orden cronológico la Asamblea Nacional Constituyente culmina con la puesta en vigencia de la Constitución de 1991 modificando la cultura jurídica de nuestro país en relación con la Carta Fundamental que la antecedió; la actual Constitución como factor novedoso incorpora normas del Derecho Internacional.

A través del bloque de constitucionalidad, genera el nuevo concepto de los derechos fundamentales protegiendo particularmente los de la libertad de conciencia y de pensamiento, así como la nueva concepción de respeto a la diversidad y al pluralismo, dotando al ordenamiento jurídico de un mecanismo de protección cuando se vulnera o se ponga en peligro estos derechos fundamentales mediante empleo de la tutela como mecanismo garantista.

Esta evolución del derecho tuvo una influencia marcada sobre los procesos de incorporación y reclutamiento para la prestación del servicio militar obligatorio.

El artículo 216 de nuestra Carta Fundamental dispuso que “todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”. Este mandato deberá en todo caso contrastarse con las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Colombia se anticipó a los estándares definidos en el año 2000 por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, al establecer la edad de 18 años como edad mínima para el reclutamiento prohibir la incorporación de menores de edad aún con el permiso de los padres.

En la dirección señalada anteriormente se expidió la Ley 418 de 1997 que tipificó como delito el reclutamiento de personas menores de 18 años. “Esta disposición fue modificada por el artículo 5º de la Ley 1421 de 2010, el cual remite al Código Penal actual (Ley 599 de 2000), que en el título sobre infracciones al Derecho Internacional Humanitario (artículo 162) tipifica el uso y reclutamiento ilícito. En particular en el 2006, la Ley de Infancia y Adolescencia estableció la protección de todo niño o niña frente al reclutamiento o la utilización

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Servicio Militar Obligatorio en Colombia: incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2014. p. 16.

por parte de grupos armados y la obligación del Estado de proteger a la niñez frente a estos actos².

En conclusión, el artículo 216 del Estatuto Superior preceptúa que de conformidad con las exigencias públicas todos los colombianos deberán tomar las armas para defender la independencia nacional y las instituciones públicas como una obligación perentoria. Esta misma obligación es regulada por la Ley 48 de 1993 la cual regula actualmente la prestación del servicio militar, el reclutamiento y la movilización en Colombia. Esta misma ley es reglamentada por el Decreto 2048 de 1993.

El procedimiento de inscripción e incorporación a las Fuerzas Militares

La Ley 48 de 1993 en su artículo 14 dispone:

“Inscripción. Todo varón colombiano tiene la obligación de inscribirse para definir su situación militar dentro del lapso del año anterior en que cumpla la mayoría de edad, requisito sin el cual no podrá formular solicitudes de exención o aplazamiento. Cuando se llegue a la mayoría de edad sin haberse dado cumplimiento a esta obligación, la autoridad podrá compelerlo sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que se establecen en la presente ley.

Parágrafo 1°. Los alumnos de último año de estudios secundarios, sin importar la edad, deberán inscribirse durante el transcurso del año lectivo por intermedio del respectivo plantel educativo, en coordinación con la dirección de reclutamiento y control reservas del ejército. Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional solicitarán las cuotas de bachilleres, para su incorporación a la dirección de reclutamiento y control reservas del Ejército, único organismo con facultad para cumplir tal actividad.

Parágrafo 2°. La inscripción militar prescribe al término de un (1) año, vencido este plazo, surge la obligación de inscribirse nuevamente”.

El Decreto 2048 de 1993 reglamentario de la Ley 48 de 1993, en su artículo 13 preceptúa: “Las Secretarías de Educación departamentales y municipales dispondrán que los planteles de educación secundaria elaboren los listados correspondientes a los alumnos de grado once, con destino al Distrito Militar de su jurisdicción en el primer trimestre de cada año lectivo, para efectos de la inscripción y definición de la situación militar”.

Para definir la situación militar los jóvenes, una vez se han inscrito se enfrentan a dos alternativas: (1) someterse a los exámenes de aptitud psicofísica y si resultan aptos, se vinculan al proceso de sorteo; o (2) presentar requerimientos de aplazamiento o exención.

Del incumplimiento del deber de inscripción. Quienes incumplan con la obligación de inscribirse para definir su situación militar pueden ser objeto de sanciones por parte de las autoridades militares que tras verificar si los ciudadanos se han inscrito o no pueden incluirlos dentro del sistema para que definan su situación militar. El inciso segundo del artículo 14 de la Ley 48 de 1993 dispone:

“Artículo 14. *Inscripción.* Todo varón colombiano tiene la obligación de inscribirse para definir su situación militar dentro del lapso del año anterior en que

cumpla la mayoría de edad, requisito sin el cual no podrá formular solicitudes de exención o aplazamiento. **Cuando se llegue a la mayoría de edad sin haberse dado cumplimiento a esta obligación, la autoridad podrá compelerlo sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que se establecen en la presente ley**”.

(Negrita fuera del texto).

La facultad que tienen las autoridades militares de sancionar a quienes no se inscriban para definir su situación militar se limita a la posibilidad de incluirlos dentro del sistema para que posteriormente lleven a cabo el proceso de definición de la situación militar de acuerdo con los contingentes establecidos por el Ejército Nacional.

Así, los inscritos que no se presenten a las citas establecidas por las autoridades militares adquirirán la calidad de *remisos* y deberán pagar una multa correspondiente al 20% del salario mínimo mensual vigente *por cada año o fracción que dejara de inscribirse reglamentariamente sin que sobrepase el valor correspondiente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes*. En caso de que la persona decida voluntariamente prestar el servicio militar obligatorio queda exonerada del pago de la multa.

Quienes habiéndose inscrito no asistan a las citas establecidas por el Ejército deberán pagar una multa correspondiente al 20% de un salario mínimo mensual legal vigente.

En ningún caso, las autoridades militares están legitimadas para detener a los hombres que han incumplido el deber de inscripción con el fin de incorporarlos a las filas³.

El reclutamiento arbitrario a través de las “batidas”

“Es importante destacar que la Corte Constitucional delimitó el alcance de la facultad que tienen las autoridades militares para *compeler* a los ciudadanos y verificar su situación militar. En el 2011 se presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley 48 de 1993, en el cual se faculta a las autoridades militares a realizar *compilaciones* o *batidas*. En la Sentencia C-879 de 2011 la Corte declaró la exequibilidad de este artículo. Sin embargo, condicionó su aplicación a la interpretación que se haga de la expresión *compeler*. Esta Corporación estableció que quien no haya cumplido con la obligación de inscribirse para definir su situación militar *“solo puede ser retenido de manera momentánea mientras se verifica tal situación y se inscribe”*, es decir, los ciudadanos no pueden ser retenidos por largos periodos de tiempo y conducidos a distritos militares donde les practiquen exámenes y, si resultan aptos, ser incorporados a las filas. Textualmente la Corte expuso:

“Ahora bien, en aras del principio de conservación del derecho resta por considerar si la expresión *compelerlo* contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución, y en tal sentido encuentra esta Corporación que **la única comprensión que cumple tal condición es si se entiende la expresión acusada en el sentido de que quien no haya cumplido la obligación de inscribirse para definir su situación militar, solo puede ser retenido de manera momentánea mien-**

² Ibid., p.18.

³ Ibid., p. 21, 22.

tras se verifica tal situación y se inscribe, proceso que no requiere de ningún formalismo y que se agota precisamente con la inscripción, por lo tanto no puede implicar la conducción del ciudadano a cuarteles o distritos militares y su retención por autoridades militares por largos periodos de tiempo con el propósito no solo de obligarlo a inscribirse, sino de someterlo a exámenes y si resulta apto finalmente incorporarlo a filas (negrita fuera de texto).

Únicamente si se interpreta la expresión *compe-lerlo* en este sentido resulta ajustada al artículo 28 constitucional, en el sentido que se trata de una interferencia en la libertad personal que no requiere mandamiento escrito de autoridad judicial competente, y a la vez resulta proporcionada frente a las limitaciones que implica respecto de este derecho y de la libertad de circulación (negrita fuera de texto).

En efecto, con el cumplimiento de las condiciones antes reseñadas se trataría entonces de una medida que persigue una finalidad constitucionalmente legítima – la inscripción para definir la situación militar–, resulta idónea para tales efectos, es necesaria y no afecta de manera desproporcionada la libertad física ni la libertad de locomoción⁴.

El equipo de investigación de la Delegada de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo elaboró la siguiente reseña jurisprudencial en relación con la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, la cual se encuentra registrada en el informe “Servicio Militar Obligatorio en Colombia”:

“La postura de jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental a la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio ha ido cambiando sustancialmente con el paso del tiempo. Antes de la Sentencia C-728 de 2009, la Corte no reconocía la objeción de conciencia como una causal para fundamentar la no prestación del servicio militar. A partir de esta sentencia se reconoció, entre otras cosas, que no se necesita reglamentación para que este derecho fundamental se pueda ejercer.

Así, por ejemplo, la Corte estudió en la Sentencia T-409 de 1992 el caso de dos jóvenes cristianos miembros de la iglesia de “Dios es Amor” que fueron seleccionados para prestar el servicio militar obligatorio y solicitaron ser declarados objetores de conciencia. En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión resaltó que: (i) la prestación del servicio militar es un deber constitucional que, en principio, obliga a todos los gobernados; (ii) que el cumplimiento de este deber es el desarrollo del postulado según el cual los intereses colectivos prevalecen sobre los individuales; y (ii) que los criterios para permitir que una persona se aparte del cumplimiento de este deber constitucional deben ser objetivos e imparciales.

La Sala negó la protección invocada por los accionantes por considerar que el derecho a la objeción de conciencia no podía alegarse como una causal para no prestar el servicio militar obligatorio porque no se encontraba institucionalizado en el ordenamiento jurídico, por lo que las autoridades no podían admitir una causal que no se encontrara en una norma vigente. Adicionalmente, la Sala estimó que la prestación del servicio militar, considerada en sí misma, no afecta el ámbito de la conciencia individual, por cuanto la per-

sona puede desarrollar funciones que no se encuentren relacionadas con el uso de armas.

Posteriormente, en la Sentencia T-224 de 1993, la Corte estudió el caso de un joven que se encontraba prestando el servicio militar obligatorio en la policía y solicitó “ser dado de baja” por razones de conciencia y porque se encargaba del sentimiento de su familia, ya que su padre padece de leucemia y no puede trabajar.

En esta sentencia, la Sala negó la protección invocada por el accionante tras ratificar que la prestación del servicio militar es una obligación del ciudadano que se inscribe en la prevalencia del bien común sobre el bien particular y es una manifestación de retribución social. Sin embargo, hay un leve avance respecto de la garantía del derecho a la objeción de conciencia. La Corte contempla la posibilidad de establecer un servicio análogo para los casos en los que se acepte la objeción de conciencia.

Posteriormente, en la Sentencia C-511 de 1994, la Corte estudió la constitucionalidad del texto completo de los artículos 4°, 9°, 10, 11, 13, 14, 41, 42, 49, 55 y 57 de la Ley 48 de 1993, así como una parte de los artículos 36, 37 y 41 de dicha ley. Para los accionantes, estas normas: (i) han sido interpretadas de forma errónea, pues la prestación del servicio militar no puede prevalecer sobre los demás derechos de los colombianos; (ii) vulneran el principio de igualdad al establecer diferencias entre soldados bachilleres y soldados campesinos; y (iii) son inconstitucionales, pues las sanciones para los que no definan su situación militar producen una muerte civil.

La Corte declaró la exequibilidad de algunas de las normas acusadas, y se acogió a lo resuelto en la Sentencia C-406 de 1994 respecto de otras. La Corte resaltó que la Constitución impone a los colombianos obligaciones genéricas y específicas en relación con la Fuerza Pública. Una de estas obligaciones es la de “respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales” o para “defender y difundir los Derechos Humanos como fundamento de la convivencia pacífica”, y “propender al logro y mantenimiento de la paz”.

Además, reiteró que en nuestro sistema jurídico no existe la figura de la “objeción de conciencia” respecto de la prestación del servicio militar, razón por la cual no es posible que los ciudadanos dejen de atender la obligación de prestar el servicio militar por razones de su fuero interno.

Es importante resaltar que en el salvamento de voto de esta decisión los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero sostienen que la objeción de conciencia es un derecho constitucional que no puede ser desconocido por el legislador. Asimismo, establecen que no se puede partir del supuesto según el cual la libertad de conciencia está limitada por el deber de prestar el servicio militar, pues justamente existe una contradicción lógica normativa entre dos principios constitucionales (artículo 18 y artículo 216) que debe ser resuelta.

Una vez más, en la Sentencia T-636 de 1995, la Corte negó la posibilidad de abstenerse de prestar el servicio militar obligatorio por razones de

⁴ Ibid., p. 26, 27.

conciencia. En esta sentencia se estudió el caso de un joven clérigo testigo de Jehová que fue reclutado. Pese a que el accionante interpuso acción de tutela y le fue concedida en primera instancia, en segunda instancia se negó el amparo de sus derechos por considerar que no poseía la trayectoria necesaria en la preparación sacerdotal.

La Sala de Revisión reiteró en este fallo que las convicciones propias no pueden invocarse como “excusas” para el cumplimiento de deberes que el Estado impone a todos por igual y que objetivamente considerados no implican prácticas o actuaciones susceptibles de afectar la conciencia individual. Adicionalmente, estableció que el ingreso al servicio militar y la exigibilidad de las prácticas inherentes al mismo no transgreden las libertades religiosa y de culto.

Estos criterios son retomados nuevamente en la Sentencia C-740 de 2001, en la cual se estudia la constitucionalidad del Capítulo VII del Título Tercero del Libro Segundo de la Ley 522 de 1999, Código Penal Militar.

La postura adoptaba por la Corte Constitucional en las sentencias reseñadas cambiará sustancialmente con la Sentencia C-728 de 2009. En este pronunciamiento, la Corte decidirá sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 48 de 1993, que establece que los limitados físicos y sensoriales permanentes y los indígenas que residen en su territorio y que conserven su integridad cultural, social y económica estarán exentos de prestar el servicio militar obligatorio en todo tiempo.

A juicio de los demandantes, el legislador incurrió en este artículo en una omisión legislativa relativa contraria al derecho a la igualdad, a la libertad de conciencia y a la libertad de cultos, al no contemplar dentro de esta causal de exención a los objetores de conciencia.

En esta sentencia, la Corte se apartó del precedente constitucional existente sobre la objeción de conciencia y estableció un conjunto de subreglas respecto del ejercicio de este derecho:

1. Definió la objeción de conciencia como una situación individual que obedece al fuero interno de la persona y que supone la presencia de una discrepancia entre la norma jurídica y alguna norma moral.

2. Estableció que la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar sí se desprende de la protección de los derechos a la libertad de conciencia y a la libertad de cultos.

3. Supeditó la posibilidad de presentar una objeción de conciencia a la valoración que en cada caso concreto se realice en torno a los elementos que configuran la reserva de conciencia y a la naturaleza del deber que da lugar al reparo.

4. Resaltó que si a la luz de ese análisis se concluye que hay lugar para la objeción de conciencia, la falta de previsión legislativa sobre el particular no puede tenerse como un obstáculo para la efectividad del derecho, el cual podría ejercerse directamente con base en la Constitución.

5. Fijó a todo objetor de conciencia la obligación de probar que su conciencia ha condicionado y determinado su actuar de tal forma que prestar el servicio militar obligatorio implicaría actuar en contra de ella, así como que sus convicciones o creencias (que pueden ser de

carácter religioso, ético, moral o filosófico) son profundas, fijas, sinceras y susceptibles de ser alegadas.

6. Señaló que el derecho constitucional de objeción de conciencia puede ser objeto de protección por parte de los jueces de tutela.

Asimismo, el Alto Tribunal reconoció que existe una obligación general de regular la situación de las personas que por razones de conciencia no pueden prestar el servicio militar obligatorio, y exhortó al Congreso de la República para que reglamente este derecho.

Pese a lo anterior, la Corte concluyó que la objeción de conciencia no podía haberse incluido en el artículo 27 de la Ley 48 de 1993 porque en esta norma el legislador acudió al criterio de identificar grupos de personas que en razón de un conjunto de características objetivas comunes se verían exceptuados de la obligación de prestar el servicio militar, y la objeción de conciencia corresponde a un criterio subjetivo.

En el caso de la objeción de conciencia, lo que en realidad se censura es que el legislador no haya expedido una ley que regule la objeción de conciencia en el ámbito del servicio militar, lo que constituye una omisión legislativa absoluta. Según la Corte, sería distinto si existiera una ley que regulara la procedencia de la objeción de conciencia, estableciendo unos supuestos generales y omitiendo incluir al servicio militar entre las hipótesis en las cuales puede plantearse la objeción. En ese caso, y en relación con esa norma, podría predicarse la existencia de una omisión legislativa relativa.

También resulta importante resaltar que en el salvamento de voto de esta sentencia los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Iván Palacio Palacio sostuvieron que el legislador había incurrido efectivamente en una omisión legislativa relativa. A juicio de estos magistrados: (i) la distinción entre situaciones contrarias al servicio militar de carácter objetivo, de un lado, y de carácter subjetivo, del otro, no es teóricamente sólida y no parece ser cierta o útil para distinguir los casos de exenciones al servicio militar; (ii) la sentencia desdice sus propias afirmaciones, ya que si bien dice que la característica de los objetores de conciencia es su condición interna y no sus características externas, luego afirma que los objetores protegidos constitucionalmente son aquellos que demuestran externamente sus convicciones, y que sólo a ellos se les ha de proteger sus derechos; (iii) la sentencia adjudica a la legislación el propósito de distinguir los casos de exenciones al servicio militar por razones ‘objetivas’ de aquellos casos por razones ‘internas’ o ‘subjetivas’, omitiendo el propósito que surge de la historia legislativa de la norma acusada: ajustar la ley de reclutamiento a la Constitución de 1991 y a los mandatos constitucionales introducidos por la nueva Carta Política; y (iv) la decisión de la Sala Plena genera un doble cambio de jurisprudencia, no sólo en el sentido que se reconoce en la sentencia, sino en uno adicional que implica un grave impacto en la seguridad jurídica, ya que hasta antes de la sentencia las Fuerzas Militares y Policiales sabían que solamente se encontraban en la ley de reclutamiento los casos de las personas exentas de prestar el servicio militar obligatorio, pero a partir de la presente sentencia existen casos como las objeciones derivadas de las libertades de conciencia y de religión, que implican directamente, sin necesidad de que la ley lo contemple, una exención a la prestación del servicio

militar, situación que pone en riesgo tanto el goce efectivo del derecho de los objetores de conciencia al servicio militar, como el adecuado desempeño de las autoridades castrenses que tienen que establecer con certeza las circunstancias bajo las cuales una persona tiene derecho a no prestar servicio militar obligatorio.

Los criterios establecidos en la Sentencia C-728 de 2009 han sido reiterados y ampliados por la Corte Constitucional en Sentencias como la T-018 de 2012, T-357 de 2012 y T-430 de 2013, algunas de estas decisiones serán abordadas en el siguiente capítulo del informe.

Por ejemplo, en la Sentencia T-018 de 2012 la Corte reiteró que el derecho a la objeción de conciencia en el ámbito militar: (i) se encuentra avalado en la libertad de conciencia (artículo 18 de la C. P.) y la libertad de religión y de culto (artículo 19 de la C. P.); (ii) no requiere para su ejercicio de un desarrollo legislativo específico; (iii) es susceptible de amparo a través de la acción de tutela; y (iv) las convicciones y creencias, bien sean de carácter religioso, ético, moral o filosófico, que impidan prestar el servicio militar obligatorio mediante la figura de la objeción de conciencia, deben definir y condicionar la conducta del objetor mediante manifestaciones externas y comprobables de su comportamiento (es decir, deben ser profundas, fijas y sinceras).

Con el fin de dar cumplimiento de esta Sentencia el Ministerio de Defensa Nacional emitió una directriz en la cual estableció que los objetores de conciencia deben presentar un escrito al Comandante del Distrito Militar indicando, los nombres y apellidos del solicitante, el objeto de la solicitud, las razones que justifican la existencia de creencias profundas, fijas y sinceras, y la relación de los documentos y los medios de prueba que respalden la solicitud de objeción. Según lo establecido en la directriz el Comandante del Distrito en coordinación con el comité jurídico y psicológico analiza la solicitud y las pruebas aportadas por el ciudadano y se debe pronunciar al respecto⁵.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República hemos coincidido en la necesidad de presentar este proyecto de acto legislativo cuya finalidad es crear el Servicio Social para la Paz. Debemos hacer nuestro el clamor de muchas ONG y objetores de conciencia que durante muchos años han trabajado en pro de garantizar a los jóvenes una nueva alternativa para que no siga siendo la población mayoritaria en las filas de todos los actores armados.

Resulta impostergable brindar opciones distintas al ejercicio de la violencia y el uso de las armas; hay que sacar a los jóvenes de la guerra si queremos sinceramente ser artífices o generadores de territorios en paz, delineando una nueva perspectiva democrática para la construcción de la paz. Debemos estar en concordancia con la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de las opciones del servicio social para los jóvenes.

Como joven me ha correspondido el honor de ser el ponente de este proyecto que marca un hito dentro de las reformas reales y efectivas en favor de la juventud y

en la concreción de la paz. No queremos que la juventud siga siendo carne de cañón en la guerra; no queremos que ningún actor de la violencia se siga nutriendo del futuro del país.

Condenamos todos los mecanismos que usurpan y vulneran los derechos fundamentales de la libre conciencia, de libre pensamiento, ya sea ético, religioso o político, que inhibe al joven de tomar parte en un conflicto del cual no fue partícipe en las causas generadoras del mismo. Ya lo han dicho los autores del Proyecto de Acto Legislativo 096 de 2015 en la parte de exposición de motivos: 220.000 personas asesinadas, 27.023 secuestradas, 5,7 millones de desplazados; es una larga lista que avergüenza a nuestro Estado colombiano en el concierto de las naciones.

EDUCACIÓN PARA LA PAZ

Consideramos que el proyecto en la parte motiva no hizo alusión a una norma de carácter constitucional fundamental para los niños, jóvenes, adolescentes y las familias en general. Nos estamos refiriendo al inciso 2° del artículo 67 de la Constitución Nacional, que dice “la educación formará al colombiano en el respeto de los Derechos Humanos, la paz y la democracia”.

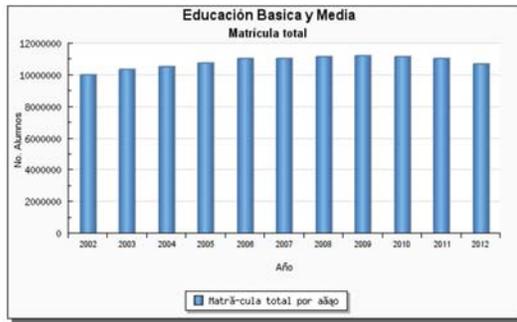
El Estado colombiano ha diseñado políticas públicas para la educación y las ha implementado a través de la Ley 115 de 1994 dando cumplimiento así a este precepto superior con el propósito de fortalecer el capital social en niños, jóvenes y adolescentes que han sido educados en estos últimos veinte (20) años.

Esta población estudiantil ha tenido que convivir en las circunstancias de violencia en las que ha estado inmerso el Estado colombiano y por disposición legal deben optar por el servicio militar obligatorio o la definición de su situación militar para poder satisfacer sus legítimas expectativas en su crecimiento intelectual o en el acceso al mercado laboral.

Por otro lado, y que consideramos que es lo más grave, deben ver sus sueños frustrados, su proyecto de vida incluyendo las expectativas de servicio a la comunidad, por no encontrar canales que les permitan desarrollar su potencial teleológico y educativo; por lo que surge la imperiosa necesidad de aprobar el servicio social obligatorio para la paz como un elemento fundamental que contribuye a dar una respuesta a las legítimas expectativas de la población juvenil.

Esta política pública de educación ha permitido, como lo vamos a demostrar en la siguiente gráfica, que en los últimos 10 años, más de 10 millones de alumnos por año en promedio han sido escolarizados y en los proyectos educativos institucionales se han reflejado los principios de la política pública que busca la construcción de un ciudadano educado con valores, con principios y competencias para ser una población productiva en el marco de un Estado Social de Derecho y no se percibe que se pretenda educar para la guerra si no que por el contrario, se ha educado como el artículo 67 de nuestra carta fundamental lo exige: “La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia”. En consecuencia, nuestros hijos han sido educados bajo los principios de una estructura educativa que fomenta el pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

⁵ Ibid., p 99-105.



Matrícula total Educación Básica y Media	
Año	Matrícula total
2002	9,994,404
2003	10,323,582
2004	10,501,959
2005	10,720,493
2006	11,022,651
2007	11,043,845
2008	11,161,440
2009	11,219,097
2010	11,122,874
2011	11,016,635
2012	10,674,609

Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 - 2012 MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMA

También dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

Así mismo les hemos enseñado el respeto a la vida y a los demás Derechos Humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

De igual forma, se quiere que adquieran y generen los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.

Por otro lado, se trabaja para que tengan acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, y se trabaja en el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.

Igualmente se les estimula el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalece el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población.

De la misma manera, se vinculan a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país. Por otro lado, se les inculca la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y de la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

Se les forma en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo

individual y social. Además se promueve en la persona y en la sociedad la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.

Como se observó en las gráficas, con un promedio de 10 millones por año durante los últimos 10 años, se han estado educando y preparando para tomar el destino del país en los distintos ámbitos de la vida económica, social y política. Nuestro Estado, deberá hacer un gran esfuerzo para ponerse a tono con este desafío diseñando estrategias y políticas públicas de inclusión social y de articulación del capital humano con los sectores productivos de la sociedad en el marco de la globalización y la realidad económica mundial.

Para alcanzar la Paz entre los jóvenes no basta con tener una alternativa para que estos puedan optar frente al servicio militar obligatorio con la propuesta formulada en el presente proyecto por el cual se crea el “Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones”.

Es necesario además hacer profundas transformaciones, como lo planteó en la audiencia pública la “Acción Colectiva de Objetores y Objetoras de Conciencia (ACOC)”, “el reto de construir la paz en Colombia y en el mundo va mucho más allá del silencio de los fusiles, implica la construcción de una nueva sociedad con justicia social, con vida digna, que haga un uso adecuado y equilibrado de los recursos naturales protegiendo el bienestar del planeta tierra, implica la construcción de una sociedad que tenga memoria histórica, que pueda sanar las profundas heridas que ha dejado la guerra, que pueda reparar a las víctimas, que se pueda reconciliar”.

Ajuste a la política pública de educación:

La Educación en Derechos Humanos es la vía más racional y prometedora para aprender y tomar conciencia acerca de los valores y principios que enaltecen la dignidad del ser humano. Es el camino más expedito para alcanzar la Paz y la Democratización del País, destacar la importancia que han adquirido para regular de mejor forma las relaciones del Estado y la sociedad; permiten comprender de qué manera los Derechos Humanos se han transformado en una fuente de inspiración, para construir respuestas adecuadas a la creciente complejidad sociopolítica, a los continuos cambios sociales, y a las nuevas demandas que se exigen al sistema educativo y determinar las responsabilidades que corresponden al Estado en este escenario.

En Colombia se debe generar una gran discusión sobre la Educación para el posconflicto como preparar a los jóvenes de últimos año de educación media particularmente para generar competencias frente al Servicio Social Obligatorio para la Paz. Pues no existen actualmente espacios donde estos temas se traten, y consideramos que son imprescindibles para la prestación de un servicio social que redunde en beneficios para las comunidades, por lo que consideramos que los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas cuyos indicadores ya son conocidos, es decir sabemos qué población masculina y femenina tiene cada departamento y qué participación por género, para poder diseñar estrategias y políticas que estén relacionadas con la justicia transicional.

**Estadísticas Sectoriales Educación Básica
y Media Matrícula por Departamento**

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonas	16818	17783	18572	19631	19215	19549	19728	19971	19901	21141	21140
Antioquia	1292070	1300997	1344813	1344205	1423364	1429708	1430128	1445184	1405923	1398893	1374366
Arauca	59610	59597	61750	65807	64840	58489	59159	60646	62014	62858	62750
Atlántico	486354	503657	513276	540484	552744	564804	559554	566730	568534	580225	534844
Bolívar	481022	523146	536794	553658	571924	561128	564031	575397	570474	558135	521386
Boyacá	308136	309783	302635	305223	303878	302583	319302	330605	331928	317983	302394
Caldas	224320	227259	224214	220250	224730	216732	205852	209952	204581	201754	195245
Caquetá	99480	101918	108248	116787	122826	122244	119659	124802	123665	132226	123105
Casanare	70049	79116	83623	84379	87246	87970	89345	93272	95953	100153	102581
Cauca	293825	293868	304810	321909	325839	323219	340143	358229	350077	323451	333489
Cesar	243005	249719	256518	268869	282447	283847	292353	303678	297104	297403	292968
Chocó	131963	136380	130928	125554	131015	130869	145999	137810	149114	160768	145740
Córdoba	417889	421372	421311	427240	436004	436926	461181	461744	455688	455189	453834
Cundinamarca	538941	552956	556348	573383	579400	585481	582811	587554	576443	602692	594466
Distrito capital	1513327	1544016	1514029	1498935	1528233	1562313	1567071	1557847	1510338	1503119	1420598
Guainía	8126	8222	8632	8888	9470	9389	10227	11220	10564	11449	10273
Guaviare	19264	19617	22161	22826	24854	23365	25482	25940	23776	24426	22375
Huila	248278	256064	265012	268278	279533	282778	281404	282746	280085	281973	277498
La Guajira	148369	154377	146885	156605	167411	167539	187102	192745	236847	209376	217403
Magdalena	310220	327804	347253	360446	378788	376505	387790	379795	392317	374471	369768
Meta	178278	194917	202319	206288	211785	208767	207881	221479	214005	217865	220592
Nariño	338501	372432	369491	376311	382526	400311	407215	410221	397784	379675	376231
Norte de Santander	304300	309843	322360	331397	335297	341038	341616	337808	338949	338473	317272
Putumayo	70606	76407	78492	86421	96933	96803	109661	94903	87983	88192	87529
Quindío	121244	131181	134165	133439	135093	127168	122499	122641	119134	119706	116045
Risaralda	202057	206763	206571	213906	215806	213334	210464	217210	216781	220047	211083
San Andrés	15206	14735	14816	14624	14048	13647	12742	12529	12294	11992	12228
Santander	437510	451412	469587	472183	479608	480417	470105	453827	461787	459806	454231
Sucre	226589	236723	239760	251723	259349	263164	269115	258436	258051	256334	232835
Tolima	317909	328273	322587	330310	341505	339524	340074	358580	349769	340505	316147
Valle del Cauca	847709	889947	949278	994731	1009910	987942	995866	978645	973631	940368	929290
Vaupés	7882	7418	7963	8477	8775	8918	8736	9474	9248	9174	9280
Vichada	15547	15880	16758	17326	18255	17374	17145	17477	18132	16813	15623
Total	9994404	10323582	10501959	10720493	11022651	11043845	11161440	11219097	11122874	11016635	10674609

Fuente: Ministerio de Educación

Con este propósito se deberá elaborar instrumentos, documentos, metodologías, que permitan a los jóvenes tener la información necesaria, pertinente y suficiente sobre los temas de justicia, así mismo apropiar dichas metodologías con lo cual podrán cumplir su papel como facilitadores del proceso de paz en esta área.

En este sentido las instituciones como Planeación Nacional, la Agencia Colombiana para la Reintegración, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el Ministerio de Justicia y el Derecho, deberán trabajar sistemáticamente en temas como la justicia transicional y desarme, desmovilización y reinserción, y junto con el Ministerio de Educación deberán construir proyectos pedagógicos para capacitar a los estudiantes, particularmente a los de los cursos superiores de educación media, en temas como técnicas de monitoreo para los contextos del conflicto.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, los Derechos Humanos y la educación se encuentran estrechamente ligados. En este documento no sólo se establece la educación como un derecho humano universal, sino que en el artículo 26 establece que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

En el ámbito internacional son muchas las iniciativas tendientes a fortalecer las políticas, planes y programas de educación en Derechos Humanos, han surgido múltiples experiencias tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en organismos regionales. Por ejemplo, en el continente americano se cuenta con el Protocolo de San Salvador (1988), en el que se reitera a los estados partes “que la educación deberá orientarse

hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los Derechos Humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz”.

Colombia como Estado parte de las Naciones Unidas y como miembro de la Asamblea del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no ha sido ajena a estas reflexiones y exigencias sobre educación. En la Constitución colombiana de 1991 (artículo 67), se dispone que la educación “formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia”.

Posteriormente la Ley General de Educación (115 de 1994), en consonancia con la Constitución de 1991 define la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes, en el artículo 14, establece la obligatoriedad de la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en valores humanos”.

En reglamentación de la Ley General de Educación, el Decreto 1860 de 1994, establece en el artículo 36 que la enseñanza prevista en el artículo 14 de la Ley 115, se cumplirá bajo la modalidad de proyectos pedagógicos, lo cuales se entienden como: “... una actividad dentro del plan de estudios que de manera planificada ejercita al educando en la solución de problemas cotidianos, seleccionados por tener relación directa con el entorno social, cultural, científico y tecnológico del alumno. Cumplen la función de correlacionar, integrar y hacer activos los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores logrados en el desarrollo de diversas áreas, así como de la experiencia acumulada”.

Sin embargo, la educación en Derechos Humanos no comprende únicamente el ámbito de la educación formal (comunidad educativa en los niveles preescolar, media y superior), muchas otras entidades desarrollan programas estructurados que van desde la educación informal (trabajo con medios de comunicación y población en general) hasta la educación para el trabajo y el desarrollo humano (para servidores públicos y organizaciones comunitarias y sociales, entre otros).

Con el propósito de constituirse en la política pública en materia de educación en Derechos Humanos, que articula el trabajo de diferentes sectores, organizaciones e instituciones nace el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)”.

IV. CONSTITUCIONALIDAD

LEY 5ª DE 1992

Artículo 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

LEY 3ª DE 1992

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitu-

cionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

PREÁMBULO

EL PUEBLO DE COLOMBIA,

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

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

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social;

con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

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

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

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

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

Ley 48 de 1993 “Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización”:

Artículo 13. Modalidades prestación servicio militar obligatorio. El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio. Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación de] servicio militar:

- a) Como soldado regular, de 18 a 24 meses;
- b) Como soldado bachiller durante 12 meses;
- c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses;
- d) Como soldado campesino, de 12 hasta 18 meses.

Parágrafo 1º. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

Parágrafo 2º. Los soldados campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el presente **Proyecto de Acto Legislativo número 096, por**

medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente.


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CARLOS GERMAN NAVAS TALERÓ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

ANGÉLICA LISBETH LOZANO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 096 DE 2015

por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En desarrollo de este deber, los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, promover los Derechos Humanos y la profundización de la democracia. La ley reglamentará las formas y los procedimientos para la prestación de este servicio social para la paz. Asimismo determinará las prerrogativas para su prestación y las condiciones que, en todo tiempo, eximen de la prestación de este servicio. No dependerá orgánicamente de las instituciones militares y la prestación de este servicio social para la paz será equivalente al servicio militar.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 216. La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Los colombianos que así lo decidan podrán tomar las armas para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará las condiciones en las que se prestará en el servicio militar para los jóvenes que opten por la prestación de este servicio, así como las prerrogativas por la prestación del mismo. La ley también determinará los casos en que, debido a guerra exterior, sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. En todo caso se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximen de atender este llamado.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorable Congresistas:


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 111 DE 2015 CÁMARA

por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 13 de 2015

Señor Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 111 de 2015 Cámara.

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted, se procede a rendir el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes correspondiente al proyecto de acto legislativo de la referencia, *por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones*, cuya autoría es del Gobierno nacional por conducto del Ministro de Justicia.

Aunque el proyecto de acto legislativo presentado tiene varios objetivos, su núcleo esencial lo constituye la regulación de la investigación y el juzgamiento de los congresistas por los delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos.

Para este efecto y con el pretendido propósito de introducir el sistema de juzgamiento acusatorio y garantizar la doble instancia, se dispone que la in-

vestigación y acusación sean efectuadas por el Fiscal General de la Nación o sus delegados, y que el juzgamiento lo haga en primera instancia el Tribunal Superior de Bogotá y en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia.

Si bien se comparte la preocupación por hacer mucho más garantista el proceso de investigación y juzgamiento penal de los congresistas, la fórmula puesta a consideración para su debate no es la más afortunada, y va en contravía de las consideraciones que se tuvieron en cuenta en la reciente aprobación del Acto Legislativo 2 de 2015.

En efecto, allí se procuró que el juzgamiento de los aforados constitucionales, distintos del Presidente de la República, al ser excluidos de la competencia congressional para fortalecer el equilibrio entre las ramas del Poder Público, recayera en un tribunal de las más altas calidades y que estuviera al mismo nivel de los potenciales investigados.

En ese sentido, se esperaría de manera coherente, que si se cambia el sistema de investigación y juzgamiento de los congresistas, y constituyendo el Congreso la cabeza de uno de los órganos del poder público, sus investigadores y juzgadores estén a su mismo nivel, como se hizo con la Comisión de Aforados respecto de magistrados de Cortes y Fiscal general de la Nación.

En esa medida, carece de coherencia constitucional que los investigadores y jueces de los congresistas no sean pares suyos dentro de la organización estatal, como hoy, con todos los inconvenientes que pueda tener la concentración de la investigación y el juzgamiento y la carencia de doble instancia, sí se tiene con la Corte Suprema de Justicia.

Con el debido respeto por el autor del proyecto, su alcance sería el mismo que si en lugar de haberse establecido que el procesamiento penal de los magistrados de las Cortes y el Fiscal general de la Nación, en lugar de haberse asignado a un tribunal constitucional especial, como la Comisión de Aforados, se hubiera deferido en primera instancia a la Asamblea Departamental de Cundinamarca y en segunda a la Cámara de Representantes.

¿Habrían aceptado magistrados y fiscal un modelo diseñado de esa manera? Fácil es colegir que aquí se pretende dar el mismo tratamiento a los congresistas. Por lo anterior, y reconociendo la importancia que el tema reviste, se invita al Gobierno nacional a que presente un proyecto diferente, que considere los argumentos que aquí se han expuesto.

Para ello, por ejemplo, podría retomar el proyecto de iniciativa del Fiscal General que proponía para esta misma finalidad, una división interna dentro de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con alguna variación que podría consistir en que el Fiscal General de la Nación, directamente y en ningún caso a través de sus delegados, se encargara de la investigación y acusación, que el juzgamiento en primera instancia lo hiciera una sala integrada por 3 de los magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que la segunda instancia recayera en los restantes integrantes de la misma Sala.

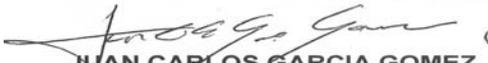
PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 111 de 2015 Cámara, por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones.**

De los Sres. Representantes,



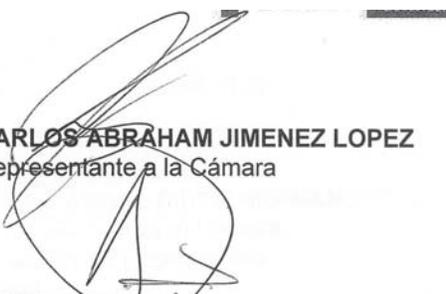
CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Representante a la Cámara



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara



CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LOPEZ
Representante a la Cámara

JOSE NEFTALI SANTOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara

ELBERT DÍAZ LOZANO
Representante a la Cámara



ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
Representante a la Cámara

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 841 - Jueves, 22 de octubre de 2015
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 145 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos artículos de los Decretos-ley 1790 y 1791 de 2000, modificados por la Ley 1405 de 2010 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 146 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula la Agencia Comercial de Bienes	5
Proyecto de ley número 147 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 140 de 1994, la Ley 810 de 2003, la Ley 130 de 1994 y la Ley 222 de 1995 y se dictan diversas disposiciones para complementar la reglamentación de la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional	8
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de acto legislativo número 096 de 2015 Cámara, por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones.....	14
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 111 de 2015 Cámara, por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones.....	27