



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 733

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Contribuir al desarrollo de los programas de vivienda por autoconstrucción y de construcción progresiva de vivienda de estratos 1 y 2, orientados a las Organizaciones de Vivienda Popular (OVP), (definidas como tales en el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989), que tengan lotes o adquieran lotes con concepto favorable de uso de suelo para construcción de vivienda.

#### **Artículo 2°.** *Principales áreas de gestión*

- Cofinanciar programas de vivienda de autoconstrucción o construcción progresiva mediante asignación de subsidios, aportes en especie o créditos a familias de estratos 1 y 2.
- Impulsar la constitución de bancos de tierras a nivel municipal y garantizar una oferta costable y adecuada de suelo para desarrollar programas de autoconstrucción de vivienda, o vivienda progresiva organizados por OVP.
- Desarrollar instrumentos de financiación de vivienda para programas de autoconstrucción de vivienda o vivienda progresiva, ajustados a la capacidad de pago de las familias de bajos ingresos.
- Promover procesos de articulación y coordinación de las distintas entidades públicas y privadas que tiene como misión el fomento y desarrollo de programas de vivienda, el suministro de servicios públicos y la construcción de obras de infraestructura complementarias.

- El desarrollo de un concepto integral de vivienda que debe tener en cuenta los factores técnicos, ambientales, sociales, culturales y económicos, para garantizar una vivienda digna.
- La consolidación de los procesos de ordenamiento territorial basados en un adecuado modelo de participación y concertación con las comunidades afectadas.
- El fomento de las empresas productoras y comercializadoras privadas o solidarias de materiales de construcción.

**Artículo 3°.** Los programas de autoconstrucción de vivienda o de vivienda progresiva harán parte de las políticas públicas de vivienda desarrolladas por el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

La actividad de autoconstrucción comprende la recepción de dineros de los afiliados para el desarrollo del plan, la adquisición del terreno en donde se desarrollará, los trámites de aprobación del mismo ante las autoridades respectivas y un programa de trabajo comunitario o de contratación de mano de obra adicional para la realización de obras de urbanismo, dotación de servicios públicos y construcción de vivienda.

Los programas de vivienda progresiva corresponden al desarrollo gradual y modular de un programa integral de vivienda, orientado siempre por entidades públicas, según las etapas que se definan en el plan de negocios, en todo caso la primera fase deberá permitir la construcción de viviendas habitables y el desarrollo de las obras de urbanismo básicas que permitan el suministro de los servicios públicos esenciales de agua potable, alcantarillado, aseo y energía eléctrica o gas, y el acceso vial a la correspondiente unidad habitacional.

**Artículo 4°.** Los gestores de programas de vivienda desarrollados por autoconstrucción o

vivienda progresiva, para participar de los beneficios contemplados en esta ley, deberán elaborar conjuntamente con la entidad asesora idónea un plan de negocios que debe contener como mínimo los siguientes componentes:

- Identificación del suelo para la localización de la vivienda, con el concepto positivo de uso de suelo para construcción de vivienda.
- Diseños técnicos, presupuesto, cantidades de obra, de las viviendas y los servicios públicos y las obras complementarias.
- Planos de urbanismo y de las viviendas.
- Esquema de financiación.
- Programa de asistencia técnica, organización comunitaria y capacitación de los beneficiarios.
- El reglamento de autoconstrucción y de vivienda progresiva.

**Artículo 5°.** Para el cumplimiento del programa de autoconstrucción y de vivienda progresiva las entidades públicas asociadas a la vivienda deben:

- Promover sistemas de financiación que contemplen subsidios, bienes en especie y créditos con tasas de interés preferenciales compatibles con la capacidad de pago de los usuarios.
- Apoyar la organización de empresas especializadas en la provisión de materiales básicos para la construcción de vivienda, preferentemente de tipo solidario.
- Contribuir a la oportuna expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivos.
- Organizar una estructura institucional para capacitar y dar asistencia técnica a las Organizaciones de Vivienda Popular (OVP).
- Las universidades con facultades de Ingeniería Civil y Arquitectura reconocidas por el Gobierno colombiano podrán organizar equipos profesionales y técnicos de apoyo. Los estudiantes que participen en estas actividades podrán ser certificados en el cumplimiento del servicio social obligatorio o prácticas exigidas por la universidad.

**Artículo 6°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio diseñará un plan Indicativo Nacional de Vivienda por Autoconstrucción o Vivienda Progresiva, para orientar técnicamente las acciones institucionales y comunitarias en este campo. Dicho plan será formulado a más tardar en un año contado a partir de la promulgación de la presente ley. El plan además de sus objetivos, estrategias, políticas, metas, OVP potencialmente beneficiarias, identificará los proyectos prioritarios y un plan anual de inversión. Las entidades territoriales responsables de programas de vivienda deberán también formular sus planes indicativos correspondientes, que deberán estar articulados y coordinados con el plan indicativo formulado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Artículo 7°.** El Plan Indicativo Nacional de Vivienda por Autoconstrucción o Vivienda Progresiva, así como los planes indicativos territoriales, serán evaluados cada año, a fin de valorar su pertinencia y realizar los ajustes necesarios para su ejecución. Así mismo, cada año en el proceso de preparación presupuestal el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y las entidades territoriales, apropiarán los recursos necesarios para garantizar la financiación adecuada de sus planes anuales de inversión.

**Artículo 8°.** Los planes de inversión anual que servirán de base para la preparación del presupuesto anual correspondiente asignado al sector vivienda deben especificar:

- La consistencia con el Plan Indicativo de Vivienda de Autoconstrucción y Vivienda Progresiva.
- El esquema financiero y asignación de sus recursos, señalando el número de beneficiarios y el nivel de sus ingresos.
- El cierre financiero de los proyectos.
- El plazo de ejecución de las obras.

**Artículo 9°.** Para promover la autoconstrucción y la vivienda progresiva, se podrán constituir bancos de tierras a nivel municipal, con suelos que serán adquiridos en áreas aptas para el desarrollo de vivienda, según certificación expedida por la correspondiente CAR con jurisdicción en su territorio. La adquisición de tierras se considera de utilidad pública y de interés prioritario.

**Artículo 10.** Los recursos e instrumentos legales que el Gobierno nacional determine para promover la autoconstrucción y la vivienda progresiva, deben buscar:

- Racionalizar el mercado de suelo para evitar la especulación y el acaparamiento.
- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, urbanísticas, de gestión de riesgos y de servicios públicos.
- Garantizar un tamaño mínimo de lotes y obras de urbanismo compatibles con los reglamentos técnicos que expida el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- Garantizar el cumplimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento o Esquemas de Ordenamiento Territorial según el caso y las normas exigidas por las respectivas Curadurías Urbanas.
- Beneficiar preferentemente a usuarios cuyos ingresos mensuales no superen los 4 SMMLV o que estén en lotes clasificados en los estratos 1 y 2.

**Artículo 11.** No se causarán impuestos ni cargos adicionales en las notarías y en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y otras dependencias que intervengan en los procesos de legalización de los títulos de propiedad.

**Artículo 12.** La producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, destinados a los programas de vivienda

de autoconstrucción o vivienda progresiva, se consideran de interés social, y por lo tanto las empresas dedicadas a estas actividades no pagarán impuestos de renta ni de IVA y podrán descontarlos de sus declaraciones de impuestos, siempre y cuando puedan demostrar que los materiales fueron utilizados en dichos programas especiales de vivienda.

Esta condición será certificada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según reglamentación que expida el Gobierno nacional. A nivel municipal el Gobierno nacional promoverá una política impositiva unificada que permita un tratamiento preferencial en materia de impuesto de industria y comercio e impuesto predial.

**Artículo 13.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impulsará la constitución de bancos de materiales básicos de construcción con empresas de economía solidaria. Para el efecto se realizarán los estudios y planes de negocios requeridos y se recomendará a las autoridades municipales el otorgamiento a estas empresas solidarias de incentivos fiscales, tributarios y administrativos - simplificación de trámites, permisos y licencias, exoneración de derechos y tarifas, exoneración de impuestos, entre otros.

**Artículo 14.** Las Organizaciones Populares de Vivienda Popular (OVP) preferentemente serán seleccionadas para operar los bancos de materiales de construcción, cuyo reglamento de operación será expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Artículo 15.** El Gobierno nacional impulsará un sistema eficiente de transporte y distribución de materiales de construcción de vivienda. Así mismo, fomentará la constitución de equipos de asistencia técnica y asesoramiento para el uso adecuado y eficiente de los materiales de construcción, e investigaciones de nuevos materiales de construcción, considerando normas de calidad, resistencia, diseños prototipo, especificaciones de obra, y reglamentación de sismoresistencia.

**Artículo 16.** Las empresas de producción y distribución de materiales de construcción destinadas a los programas de autoconstrucción y vivienda progresiva podrán recibir crédito subsidiado de las entidades públicas financieras, para el desarrollo de sus actividades.

**Artículo 17.** En los programas de vivienda de autoconstrucción y de vivienda progresiva se deberán tener en cuenta los requisitos técnicos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Alcaldías Municipales y las Curadurías Urbanas, dando énfasis al enfoque de sostenibilidad ambiental de la vivienda, promoción del reciclaje de residuos y aprovechamiento eficiente de materiales, en especial del agua y energía.

En el diseño de dichas normas se deberán tener en cuenta las particularidades geográficas locales y regionales, las tecnologías tradicionales y adaptadas de construcción que se emplean en las distintas

regiones del país. Por lo tanto, las normas deben ser diferenciales en relación con las condiciones geográficas, ambientales, culturales y sociales.

**Artículo 18.** Para financiar estos programas autorízase al Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para apropiar recursos en el presupuesto anual para subsidiar el programa y para la emisión de bonos hipotecarios, por una suma que será definida por el Gobierno nacional, y otorgar créditos a tasas preferentes. Las características de la emisión, los plazos, tasas y condiciones de redención de los bonos y las condiciones financieras de los créditos asignados a los usuarios de los recursos originados en la emisión de los bonos hipotecarios será determinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En todo caso se garantizará el cierre financiero de la emisión de bonos hipotecarios. Los recursos captados mediante la emisión de bonos hipotecarios serán administrados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en cabeza del Fondo Nacional de Vivienda (Fonam). Este artículo será reglamentado por el Gobierno nacional en un plazo no mayor de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 19.** Una familia beneficiaria solo tendrá derecho a recibir un solo crédito y un subsidio, de tal manera que se logre una mayor cobertura y atención de un mayor número de usuarios. En el caso de vivienda progresiva se considera un solo crédito la sumatoria del monto total recibido por instalamentos que cubre las distintas etapas, para garantizar la construcción y financiación completa del respectivo proyecto de vivienda.

**Artículo 20.** Los beneficiarios de los programas de vivienda construidos con base en esta ley no podrán enajenar sus viviendas al menos durante diez (10) años, contados a partir de la firma del acta de entrega de la respectiva solución habitacional, so pena de perder el subsidio o los beneficios del crédito en cuanto a tasa y los plazos concedidos. En todo caso la transferencia de dominio debe ser expresamente autorizada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Adicionalmente en los contratos de otorgamiento de subsidios o créditos se estipulará que la vivienda construida debe constituirse en patrimonio de familia, en los términos de la legislación colombiana.

**Artículo 21.** Las Organizaciones de Vivienda Popular (OVP), para hacerse acreedoras a los beneficios contemplados en esta ley, deberán constituirse en organizaciones sin ánimo de lucro, como asociaciones o cooperativas de vivienda de autoconstrucción y vivienda progresiva y tendrán por objeto construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el presente artículo, en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la promulgación

de la presente ley, teniendo en cuenta el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989.

**Artículo 22.** Las actividades tendientes a materializar lo dispuesto en esta ley, implican el desarrollo de actividades de coordinación y concertación entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales responsables de programas de construcción de vivienda y las organizaciones populares de vivienda, que deberán diseñarse teniendo en cuenta las políticas públicas de vivienda vigentes.

Entre otros criterios se buscará:

- El establecimiento de medidas concretas para apoyar y fomentar la construcción de los proyectos de vivienda.
- La adecuada participación de la comunidad beneficiaria en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos, y
- La complementación de los esfuerzos privados para reducir gradualmente el déficit de vivienda.

**Artículo 25.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Septiembre de 2018

Septiembre de 2018

BERNER ZAMBRANO ERASO  
Senado de la República

ALFONSO TELLE

HAROLD VALENCIA I.

TEODORO GONZALEZ R

ROSA ANTONIO S

HANNAH GONZALEZ

HERNANDO GONZALEZ

Carlos Arango

Juan Felipe Cejudo

Jose Luis Lopez

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva.*

Según un estudio de la Universidad Nacional “Algo más de la mitad del tejido residencial urbano desarrollado en Colombia lo constituyen asentamientos de origen ilegal y desarrollo progresivo, sean ellos producto de loteamientos irregulares o de ocupaciones de lotes por invasión. En el caso de Bogotá, se estima que 1.6 millones de habitantes de los 6.2 millones que viven en la ciudad habitan áreas urbanas precarias. Estos fueron construidos a lo largo de los últimos 50 años de

urbanización y presentan hoy diferentes grados de consolidación y algunos han alcanzado incluso a ser legalizados”<sup>1</sup>.

En otras regiones del país la situación es similar y muestra la importancia de los procesos de autoconstrucción y de vivienda progresiva que se han desarrollado en Colombia. A pesar de todos los esfuerzos y las distintas acciones institucionales el déficit habitacional sigue siendo importante, según el Ministro de Vivienda saliente, doctor Camilo Sánchez, el déficit a fines de 2018 se situaría en las zonas urbanas entre el 5,5%.

Es claro que los distintos programas de vivienda promovidos históricamente por el Gobierno nacional han tenido una serie de problemas de cobertura y de calidad que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Insuficiente financiación para garantizar una reducción efectiva del déficit habitacional.
- Concentración de programas de vivienda en las grandes ciudades.
- Baja capacidad de pago de los usuarios para asumir un crédito hipotecario.
- Insuficiencia de los subsidios ofrecidos para programas de vivienda.
- Escasez de suelo y alta especulación con los precios.
- Insuficiente capacidad de los municipios para habilitar nuevos terrenos con servicios públicos y vías de acceso.
- Insuficiente control para contrarrestar la intervención de los constructores piratas.
- Baja preferencia de los constructores privados en el desarrollo de programas de vivienda para poblaciones pobres.
- Exagerados trámites administrativos que han dilatado la asignación de subsidios y viviendas.
- Creciente incremento de los precios de los materiales de construcción que encarecen el precio final de la vivienda.
- Insuficiente nivel de organización y de capacitación de las Organizaciones de Vivienda Populares de OVP.
- Baja cobertura de programas de asistencia técnica y de formación de líderes comunitarios para apoyar los procesos de autoconstrucción y consolidación progresiva de vivienda.
- Baja capacidad de las administraciones territoriales para diseñar y estructurar proyectos de vivienda.
- Politización de los programas regionales y locales de vivienda.
- Insuficiente capacidad fiscal para financiar programas especiales como vivienda sin cuota inicial o de vivienda gratuita.

<sup>1</sup> Gilberto Arango E., “La vivienda en Colombia en el cambio de siglo 2001”. <http://bdigital.unal.edu.co/9830/1/gaeVivCol.pdf>.

- Altos niveles de violencia y de desplazamiento que han incrementado las necesidades de vivienda en las ciudades y han representado la subutilización de viviendas en las zonas afectadas por el conflicto armado. Así mismo, al tener que atender las necesidades de poblaciones afectadas por la violencia se han reducido las oportunidades para las OVP que promueven la autoconstrucción o la vivienda progresiva.

En particular los programas de autoconstrucción que se han desarrollado en varios países, como estrategia complementaria a los programas tradicionales de dotación de soluciones habitacionales terminadas, se han encontrado una serie de problemas comunes que se puede sintetizar así:

- Construcción de barrios subnormales sin una adecuada integración a la malla urbana, constituyéndose en áreas de concentración de pobreza, por la insuficiencia de servicios básicos, con discontinuidades y vacíos constructivos, con fachadas y áreas comunes incompletas en las grandes ciudades especialmente, donde los costos del suelo y de los materiales son mucho más altos, que en ciudades intermedias donde el éxito de los programas de autoconstrucción ha sido mayor.
- Lenta y compleja consolidación de las obras de urbanismo.
- Incumplimiento de normas urbanísticas, de sismorresistencia y de prevención de riesgos por una inadecuada localización de los lotes, algunas veces ubicados en áreas no aptas para la construcción o con altos costos de habilitación.
- Utilización de las necesidades de las comunidades más pobres por algunos dirigentes de organizaciones populares de vivienda interesados en especular y utilizar económica y políticamente a los destechados.
- Insuficiente apoyo y fomento estatal a los programas de autoconstrucción por el alto costo de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento, interinidad y falta de continuidad de la institucionalidad pública responsable del tema de vivienda.

No obstante, también se han evidenciado muchos casos exitosos, en regiones donde se ha contado con una fuerte organización social y una gran cohesión y articulación con las autoridades locales, y donde las posibilidades de generar decorosos conjuntos habitacionales, se veían favorecidas por los menores precios de la tierra, las posibilidades relativamente fáciles de conexión a los servicios públicos básicos, las vías de penetración y especialmente por la mayor disponibilidad de mano de obra barata, aportada por la familia muchas veces vinculada a actividades informales que le permitía una mayor movilidad y flexibilidad en el tiempo.

En algunas ciudades se puede evidenciar en un mismo barrio distintos tipos de diseños de viviendas, distintos niveles de avance en la terminación de

las unidades básicas de cada propietario, distintos grados de avance en la consolidación de las obras de urbanismo en función del mayor o menor apoyo institucional recibido, dadas las heterogéneas condiciones económicas de los miembros de las OVP, generando barrios más diversos y subnormales, atendiendo algunos de ellos, parcialmente las normas urbanísticas municipales, en un proceso de desarrollo progresivo que combinaba viviendas terminadas y otras inconclusas pero habitables, según las capacidades económicas de las familias, que en plazos de entre 5 a 10 años lograban edificar barrios más consolidados y mejor integrados a las mallas urbanas. En otros aspectos los procesos son más lentos, más complejos y menos exitosos, dependiendo de varios factores, pero generalmente muy influenciados por la disponibilidad de mano de obra y recursos de los asociados a las OVP.

Sin embargo, alcanzar un grado de consolidación de los barrios no siempre ha sido fácil, por las deserciones de los miembros de las OPV comprometidos a arrendar y a la vez aportar mensualmente dinero y trabajo para la construcción de sus casas, dada la inestabilidad económica de los autoconstructores.

Por esto, generalmente el proceso se dividía en varias etapas: en la primera etapa se optaba por construir lotes con servicios, para después de un tiempo en que se tenía más liquidez y se había logrado algún tipo de apoyo institucional, se iniciaba una segunda etapa de contracción de la vivienda básica generalmente en obra negra y, finalmente, una tercera de ampliación y terminación.

Los proyectos también tenían bajos niveles de asistencia técnica institucional, siendo una de las dificultades más críticas, por ello, muchas viviendas presentan problemas constructivos, materiales de baja calidad y terminaciones deficitarias.

#### **Vivienda progresiva**

Una alternativa a los conflictos de la autoconstrucción es la Vivienda Progresiva, como sistema constructivo promovido por el Estado por etapas de tal manera que los problemas de disponibilidad de recursos y de calidad de las viviendas puedan ser prevenidos a tiempo y los miembros de las OVP puedan ser acompañados con eficientes procesos de coordinación intersectorial y asistencia técnica de apoyo, pero también con ayuda financiera.

En este caso, las actividades de acompañamiento del usuario son cruciales y la adecuada programación de los hitos o etapas del proceso son determinantes para alcanzar niveles cada vez más acabados de consolidación de las viviendas y las obras de urbanismo.

El objetivo central era evitar o corregir la marginalidad urbana que a veces produce la autoconstrucción, consolidar las aspiraciones de los miembros de las OVP, garantizar continuidades urbanísticas para consolidar los barrios y, reducir los costos de saneamiento de áreas subnormales,

afianzando las acciones de ordenamiento espacial, creando áreas más homogéneas y consolidadas física, social, cultural y ambientalmente.

El modelo de vivienda progresiva parte de ofrecer una solución básica en su primera etapa, logrando que los usuarios puedan habitar sus casas, pero presenta otras fases de consolidación y terminación definitiva de las viviendas y las obras urbanísticas y paisajísticas hasta un nivel que garantice alcanzar barrios sólidos y de buena calidad.

### **Experiencias internacionales**

En el municipio de Sao Paulo, en Brasil, se desarrolló una interesante experiencia de fomento de los procesos de autoconstrucción de vivienda, que operó exitosamente, durante la administración de Luiza Erundina, entre 1989 y 1992, en 84 acuerdos se lograron construir 11.000 viviendas. En el Salvador se desarrolló una experiencia de autoconstrucción progresiva de vivienda, básicamente se pedía un ahorro previo, durante 8 meses, equivalente al 10% de su ingreso mensual. En Chile, los programas conocidos como “Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD)” y los “Fondos Concursables para Proyectos Solidarios (FCVS)” se orientaban principalmente a los pobres, por su parte el Programa Chile Barrio buscaba mejorar sus condiciones habitacionales y el componente social, en barrios subnormales y el Programa de Vivienda Progresiva (PVP) se entendía como la incorporación de la autoconstrucción en una línea de acción gubernamental, y, generalmente, se utilizaba como estrategia de saneamiento de asentamientos precarios. Entre 1991-2002 se entregaron 44.774 subsidios, 63.634 en primera etapa de gestión privada, y 15.150 subsidios en segunda etapa de modalidad privada<sup>2</sup>. La experiencia mostró que este tipo de programa de vivienda progresiva requiere usuarios con cierta capacidad de pago para mantener un ritmo de optimización de sus casas y zonas comunes con inversiones sucesivas, lo que implica que sea más conveniente optar primero por un subsidio para la solución básica y luego un crédito pagado por instalamentos a medida que se desarrollan las obras. Se considera que estos proyectos de vivienda progresiva deben ser impulsados por el Estado con mayor músculo financiero y con capacidad de planificación urbana y territorial.

### **Experiencias en Colombia**

Son conocidos los programas realizados por el anterior Instituto de Crédito Territorial y también por el Inurbe, en muchas regiones de Colombia que permitieron la construcción de barrios populares por el sistema de autoconstrucción y muchas iniciativas solidarias de asociaciones provivienda, generalmente compuestas por migrantes de zonas rurales que se asentaban en las periferias y lograban con mucho esfuerzo levantar sus casas y sus barrios, dado a su habitual preferencia por el trabajo comunitario y la llamada *minga* o *préstamo de brazos*.

Entre otras entidades que lograron cristalizar sus proyectos se destacan Fedevivienda, una organización que agrupaba 36 asociaciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales. En la costa Atlántica se destacaban organizaciones como el Fondo Bisocial Don Bosco, con sede en Barranquilla, y la Central de Organizaciones de Vivienda también en la capital del Atlántico. Asocomún, en Valledupar (Cesar), la Asociación Provivienda Los Campos y la Fundación Cristiana En Marcha, ambos con sede en Popayán (Cauca). También, el programa de mejoramiento ejecutado por la Corporación de Vivienda y Desarrollo (Codevi) de Medellín, coordinado por el Inurbe y el municipio antioqueño. En Pasto, en particular, fue muy exitoso el trabajo realizado por viviendistas, por ejemplo en la zona occidental con el desarrollo del barrio Tamasagra. Algunas ONG como Fedevivienda, Fenavip y la Corporación Carvajal han desarrollado desde los 80 proyectos de financiación a procesos populares con resultados exitosos.

Sin embargo, la autoconstrucción se marchitó un poco cuando se encareció fuertemente el crédito con la introducción del sistema UPAC, la especulación con el precio de lotes de engorde y con la aparición de constructores piratas que se aprovecharon de las necesidades de los destechados. No obstante, subsisten en ciudades capitales e intermedias grupos de autoconstructores desarrollando programas, con distintos niveles de avance, que requieren ser apoyados de manera más organizada y proactiva.

De otro lado, las comunidades hoy asentadas sobre terrenos en riesgo, que deban ser reubicadas bien pueden ser involucradas en este tipo de programas que garantizan a mediano y largo plazo una solución habitacional segura, digna y ajustada a los criterios de gestión de riesgo. Los casos de Mocoa, Ituango y muchísimos municipios con comunidades asentadas en zonas de riesgo, podrían tener una solución más duradera y de mayor cobertura si se promueven con mayor énfasis los programas de autoconstrucción y vivienda progresiva.

La propuesta busca apoyar de manera integral procesos de autoconstrucción y vivienda progresiva, complementa la política pública en materia de vivienda y propone un modelo de financiación sana fiscalmente a partir de la emisión de bonos hipotecarios, apoyando un sector hoy atendido de manera parcial. El aporte de los lotes, que generalmente ofrecen los autoconstructores, puede representar entre un 20 y un 30% del costo total de las viviendas y ese aporte reduce los esfuerzos económicos que debe hacer el Estado para atender parte del déficit habitacional.

La experiencia internacional y nacional muestra que la autoconstrucción y la construcción progresiva, asistidas y apoyadas por el Estado, son una buena estrategia para contribuir a dotar de vivienda propia a más colombianos.

Por todas estas razones solicitamos al honorable Congreso aprobar el presente proyecto de ley.

<sup>2</sup> GREENE, 2004:47.

Bogota, D. C., septiembre de 2018.

BERNER ZAMBRANO ERASO  
Senador de la República.

Juan Felipe Lemos U.

Oscar Tulio Lizcano González

HAROLD VALENCIA I.

Carlos Adolfo

Teresa Enríquez

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día... del mes de... del año... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 136, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 136 de 2018 Senado, *por medio de la cual se fomentan*

*programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Bérner Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe*; y los honorables Representantes: *Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Edilberto Caicedo Sastoque, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Óscar Tulio Lizcano González, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harold Augusto Valencia Infante, Hernando Guido Ponce, Teresa de Jesús Enríquez Rosero*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2018  
SENADO**

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

HSALM-106 -18

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones.*

En los siguientes términos rindo ponencia para primer debate del proyecto de la referencia, según designación como ponente que me hiciera la Mesa Directiva de Comisión Primera del Senado de la República.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta medida legislativa retoma, tanto en su articulado como en su exposición de motivos, la iniciativa contenida en el Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015 Cámara, de autoría de los honorables Senadores Antonio Navarro Wolff, Claudia López, Doris Vega, Efraín José Cepeda Sarabia, Hernán Francisco Andrade Serrano, Horacio Serpa Uribe, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Évelis Andrade Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Roy Leonardo Barreras Montealegre y los honorables Representantes a la Cámara Fabio Raúl Amín Saleme, John Jairo Cárdenas Morán,

Germán Bernardo Casaloma López, Víctor Javier Correa Vélez, Harry Giovanni González García, Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Juan Carlos Lozada Vargas, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Ospina Quintero, Hernán Penagos Giraldo, Ángela María Robledo Gómez, Clara Leticia Rojas González y Alirio Uribe Muñoz, la cual fue archivada, conforme a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Durante décadas, la guerra ha obligado a los jóvenes a involucrarse directa o indirectamente en ella. Se calcula que el conflicto armado ha dejado cerca de 220.000 personas asesinadas, 27.023 secuestradas, 5,7 millones de desplazados, entre una larga lista de violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos<sup>1</sup>. Estas violaciones y sus impactos han afectado directamente a los jóvenes, muchos de los cuales han encontrado en la guerra su única opción. Es por ello que el Estado colombiano y la sociedad deben emprender transformaciones que permitan avanzar en el cierre del ciclo de violencia y que le apuesten a la construcción de paz de manera participativa e incluyente, principalmente con aquellas poblaciones que han sufrido con rigor los impactos del conflicto.

En este contexto, la juventud es una población fundamental que aportaría en la construcción de la paz, no solo desde las armas sino desde múltiples formas en los territorios con las comunidades rurales y urbanas. Para ello, se deben implementar mecanismos que garanticen la participación activa y efectiva de los jóvenes en la terminación del conflicto interno y en la consolidación de la paz estable y duradera. En el escenario de un posible acuerdo de paz, es imprescindible permitirle a la juventud encontrar salidas distintas a la guerra, como una forma de acceder al ejercicio y a la garantía de sus derechos, propiciando espacios idóneos de participación política social y cultural.

En aras de vincular de manera más activa a la ciudadanía en la construcción de paz, particularmente a los jóvenes, es necesario realizar ajustes a la legislación actual que permitan ampliar las posibilidades para que puedan tomar parte en los asuntos más trascendentales del país, mediante mecanismos alternos a defender las instituciones mediante el servicio militar. Con ese fin, este proyecto de acto legislativo propone hacerlos partícipes en la construcción y consolidación de la paz, mediante un Servicio Social para la Paz, el cual les permita aportar en diversos ámbitos de la vida política, social y cultural del país.

### 1. Objetivo del proyecto de acto legislativo

El proyecto de acto legislativo que se presenta a consideración tiene como finalidad crear un servicio social para la paz. El artículo 22 de la Constitución Política, cuya modificación se propone, contempla actualmente que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En desarrollo de este

postulado, se propone la creación de un servicio de carácter social que materialice este derecho/deber, ofreciendo a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en la construcción de paz, el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los Derechos Humanos en Colombia.

La Corte Constitucional ha entendido que la paz es un principio, un derecho y un deber. Asimismo, ha reconocido que la paz ocupa un lugar “principalísimo” en el orden de valores protegidos por la Carta<sup>2</sup>, que es un derecho colectivo fundado en el derecho internacional como derecho de toda la humanidad y que es un derecho subjetivo fundamental de todos los individuos<sup>3</sup>. Como consecuencia de lo anterior, la Corte ha asegurado que a los ciudadanos nos corresponde, como deber jurídico correlativo, la búsqueda de la paz social<sup>4</sup>. Como se observa, la paz tiene diversas comprensiones en nuestro ordenamiento jurídico y, en tal sentido, la corte ha afirmado su carácter multifacético:

*“Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama, a su vez, un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los Derechos Humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales<sup>5</sup>”.*

Ahora bien, la Constitución Política reconoce en el artículo 1º la solidaridad como base de nuestro ordenamiento y en el artículo 2º la efectividad de los derechos y deberes constitucionales y la promoción de la participación de todos en las decisiones que nos afectan como fines esenciales del Estado. Más adelante, en el artículo 95 superior, se consagran los deberes que todos tenemos como ciudadanos, entre los que se incluyen los siguientes: obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda, et al.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>1</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá, 2013.

respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; defender y difundir los Derechos Humanos como fundamento de la convivencia pacífica; participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; propender al logro y mantenimiento de la paz; proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, entre otros.

Con el objetivo de materializar estas obligaciones y deberes, se propone adicionar un inciso al artículo 22 de la Constitución Política que enmarque el deber de prestar un servicio social en el principio de la paz, que, de una parte, garantice su construcción y mantenimiento, y de otra, permita a los ciudadanos cumplir con los diversos deberes que les impone la Constitución.

En la actualidad existen una serie de servicios sociales que los jóvenes deben prestar en desarrollo de sus deberes como estudiantes en la educación media, así como en la educación superior, según la vocación profesional que hayan elegido<sup>6</sup>. Sin embargo, estos servicios no están unificados a nivel normativo. Adicionalmente, algunos de estos servicios pueden representar una carga para los jóvenes en lugar de una oportunidad para participar activamente en asuntos que son de su interés y que pueden contribuir a la construcción de la paz, la democracia o la garantía de los Derechos Humanos.

Por otro lado, los jóvenes (masculinos) están en la obligación de prestar el servicio militar con el objetivo de defender la soberanía y las instituciones. Si bien esta obligación tiene rango constitucional, derivada del artículo 216 de la C. P., la Corte Constitucional ha expresado que este es un deber relativo<sup>7</sup>. Asimismo, la Corte Constitucional ha intervenido para proteger derechos fundamentales que se han visto vulnerados en desarrollo del reclutamiento de los jóvenes para la prestación del servicio militar<sup>8</sup>, como el caso de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento, en operativos como redadas con fines de reclutamiento, y otras violaciones al debido proceso de reclutamiento consagrado en la Ley 48 de 1993. De igual forma, esta corporación se ha pronunciado para proteger los derechos de personas que por ley están exentas

de prestar el servicio militar o están incursos en las causales de aplazamiento y aun así han sido obligadas a prestar el servicio<sup>9</sup>. Incluso, ha intervenido para proteger derechos fundamentales que pueden verse vulnerados por la obligatoriedad misma del servicio, como es el derecho a la objeción de conciencia<sup>10</sup>.

Lo anterior demuestra la necesidad de presentar una propuesta para la juventud, coherente y organizada, que recoja en un solo marco jurídico, de rango constitucional, la propuesta de un servicio social que 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, con un enfoque pedagógico de esta.

Este proyecto de acto legislativo propone la creación de un servicio que brinde 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 y como soporte para la ampliación y fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

## 2. ¿Por qué es necesario crear un Servicio Social para la Paz?

La creación de un servicio social para la paz con rango constitucional se justifica al menos por dos razones: la primera de ellas consiste en la necesidad de 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. La segunda está relacionada con la necesidad de ampliar la participación juvenil y diversificar las opciones para que los jóvenes cumplan con sus deberes ciudadanos, armonizando y dando coherencia a los servicios sociales actualmente

<sup>6</sup> El Decreto número 1860 de 1994 en su artículo 39 establece el servicio social estudiantil obligatorio. A nivel de educación superior, la Ley 7559 de 1995, en su artículo 2°, establece la obligatoriedad del servicio social para los profesionales de la salud. De igual manera, los artículos 149 al 158 de la Ley 446 de 1998 contienen el servicio legal obligatorio. Finalmente, la Ley 720 de 2001 y el Decreto número 4290 de 2005 que la reglamenta regulan la acción voluntaria.

<sup>7</sup> Respecto de este asunto se pronunció la Corte Constitucional en numerosas sentencias durante la década del 90, generando una línea jurisprudencial que fue recogida en las Sentencias C-728 del 2009 y T-603 del 2012.

<sup>8</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-879 de 2011 declaró las denominadas “batidas” como ilegales, pronunciamiento que ratificó en la Sentencia T-455 del 2014.

<sup>9</sup> Véanse las siguientes sentencias: Sentencia C-755 del 2008 y T-388 del 2010 (Hijos únicos, los casados que hagan vida conyugal), T-667 del 2012 (unión marital de hecho), T-568 de 1998 y C-478 de 1999 (estudiantes en centros de preparación para la vida religiosa- seminaristas), T-626 del 2013 (estudiante de bachillerato mayor de edad), C-1409 de 2000, C-456 del 2002 (estudiantes de educación superior), T-774 del 2013 8 estudiantes de educación superior, técnica, tecnológica, complementaria o similar), Ley 1448 de 2011 artículo 140, Sentencias T-372 del 2010, T-291 del 2011, T-579 del 2012, T-414 del 2014 (exención a víctimas de la guerra).

<sup>10</sup> La Sentencia C-728 del 2009 reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como un derecho fundamental. La Sentencia T-018 del 2012 ordena al Ministerio de Defensa la difusión del derecho a la libertad de conciencia y objeción de conciencia. La Sentencia T-314 del 2014 previene al Ejército Nacional, para que no vuelva a desconocer el derecho a la objeción de conciencia. Recientemente la Sentencia T-455 de 2014 ordena un listado de acciones para el respeto y difusión del derecho por parte de la dirección de reclutamiento e insiste en la ilegalidad de las detenciones arbitrarias.

existentes. A continuación se exponen en detalle estos dos argumentos:

### 2.1 Contribuir a la construcción de una cultura de paz, basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho

El conflicto armado en Colombia ha dejado por lo menos ocho millones de víctimas. El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado la impronta social traumática que ha dejado el conflicto social y armado, la cual explica el miedo y el clima de terror que aún se encuentra latente en muchas comunidades que fueron víctimas de violaciones de Derechos Humanos y a los impactos emocionales y psicológicos que ha provocado la violencia.

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado los daños que causa la guerra en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En tal sentido, en los ejercicios de memoria realizados por dicha institución, se han registrado casos de jóvenes de entre los 18 y los 25 años que vivieron experiencias de violencia en la niñez. Así lo relata el Informe “¡Basta Ya! Memorias de Guerra y Dignidad” en el cual: “*Los jóvenes describen escenas dantescas, el suplicio de los cuerpos, el olor de la sangre, y que han quedado inscritas en su memoria, atormentándolos en los sueños y alterando su capacidad de atención, concentración, memoria y aprendizaje. Estas experiencias lesionaron las bases de confianza y de protección que requerían para su desarrollo personal*<sup>11</sup>”. Este informe también asevera que la presencia y el control de los actores armados en las comunidades transforma la vida cotidiana de los niños y adolescentes, afectando sus relaciones familiares y sus espacios de vida. Incluso, el informe afirma que los jóvenes son el grupo con más presencia en la guerra. Así lo indica el informe: “*los jóvenes constituyen la población mayoritaria en las filas de todos los actores armados, por lo cual han sido una población particularmente estigmatizada. Por ser señalados como guerrilleros o informantes, se han enfrentado de manera constante a la persecución, la amenaza y el miedo. Por cuenta de esta circunstancia, ellos y ellas han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales y de la llamada limpieza social*<sup>12</sup>” (negrilla fuera del texto original). El informe concluye que no fue posible establecer los efectos concretos que la violencia experimentada por niños, niñas y jóvenes puedan tener en la vida adulta, pero sí asegura que los daños provocados por las violaciones de los Derechos Humanos destruyen sus “*referentes y expectativas de vida*” e impactan en la construcción de la identidad y de su proyecto de vida<sup>13</sup>.

Debido a esos impactos documentados, es imperioso que brindemos opciones distintas al ejercicio de la violencia y el uso de las armas para aquellos que ya han experimentado la guerra. Sacar a los jóvenes de la guerra resulta una prioridad, si lo que se pretende es construir escenarios de paz y forjar cambios hacia horizontes democráticos. Con base en su informe, el Centro Nacional de Memoria Histórica incluso recomienda explícitamente al Gobierno nacional la creación de un servicio civil alternativo al militar:

“19. *Se recomienda al Gobierno nacional la creación de un servicio civil alternativo al servicio militar obligatorio que permita que los jóvenes se vinculen a programas de promoción de los Derechos Humanos y de reparación efectiva a las víctimas*<sup>14</sup>” (subrayado fuera del texto).

En estas mismas recomendaciones –particularmente en las que el informe denomina como Recomendaciones para la construcción de paz–, se invita al Gobierno nacional y al Congreso de la República, encargado de darle trámite a este acto legislativo, “*a revisar y hacer las reformas normativas e institucionales necesarias, en concordancia con los propósitos de paz, democracia, inclusión social y la vigencia del Estado Social de Derecho, atendiendo de manera especial el enfoque diferencial que se impone en temas de género, etnia, edad, discapacidad, etc*<sup>15</sup>”. (Subrayado fuera del texto). Entre los temas que, en criterio del Centro Nacional de Memoria Histórica, deberían ser revisados se encuentran la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana; justamente ese tema es uno de los que esta reforma constitucional pretende impulsar, mediante opciones de servicio social para los jóvenes.

Esta iniciativa de reforma constitucional pretende, no solamente abrirles espacios de participación a los jóvenes, quienes demandan opciones para vincularse directamente con las apuestas sociales, políticas y culturales del país, sino en recomendaciones de las propias instituciones del Estado, fundadas en el contexto colombiano, marcado por la guerra y por la necesidad de transitar hacia un escenario de construcción de paz. Para alcanzar este propósito, es necesario que quienes han sufrido con rigor los efectos del conflicto social y armado, como es el caso de niños, adolescentes y jóvenes, tengan opciones distintas a la prestación del servicio militar, y que, en general, la juventud pueda cumplir con sus deberes ciudadanos en contextos no militarizados. Es importante que se les brinden opciones a los jóvenes de los sectores populares distintas a la guerra<sup>16</sup>, en lugar de priorizar un modelo que profundice en la apuesta militar para la juventud. La apuesta por la guerra quedó consignada en el actual Plan Nacional

<sup>11</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá, 2013, página 314.

<sup>12</sup> *Ibid.*, página 321.

<sup>13</sup> *Ibid.*, página 321.

<sup>14</sup> *Ibid.*, página 401.

<sup>15</sup> *Ibid.*, página 402.

<sup>16</sup> Y usted, ¿Prestaría a sus hijos para la guerra? Campaña Presidencial Juan Manuel Santos 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=gpTUF7AvVU0>

de Desarrollo, el cual permite que el Estado colombiano envíe a los jóvenes a guerras externas<sup>17</sup>, disposición que no es coherente con el proceso de paz en curso y que contradice las recomendaciones hechas por las entidades del Estado y los anuncios que sobre este tema ha hecho el Presidente de la República.

## 2.2 Ampliación de la participación juvenil en la construcción de paz, democracia y Derechos Humanos

La participación es una parte fundamental de la actividad ciudadana y una herramienta para la resolución concertada de los conflictos sociales. Los jóvenes actualmente promueven diversas formas de participación en la vida política, social y cultural del país mediante manifestaciones artísticas, propuestas organizativas comunitarias, barriales, de defensa del ambiente y de los Derechos Humanos, entre otras propuestas impulsadas como una apuesta de construcción de escenarios que contribuyan a tramitar los conflictos de manera democrática.

Las anteriores razones hacen imperioso dar un respaldo jurídico a las apuestas que los jóvenes están impulsando en distintos escenarios a lo largo del país, quienes demandan no solo espacios de participación y reconocimiento sino, además, la apertura de posibilidades y espacios formales para contribuir con sus deberes ciudadanos. Como se explicó en líneas precedentes, los jóvenes actualmente deben prestar diversos servicios, entre los cuales se encuentra el servicio militar obligatorio para los hombres y el servicio social para los estudiantes de educación media y superior, en algunos casos. No todos los jóvenes consideran estos dos servicios como atractivos de cara a sus intereses, por lo que el Estado está en el deber de ampliar las opciones para que la juventud participe en la construcción de lo público de diversas maneras.

Si bien es cierto que hay jóvenes que tienen vocación para la prestación del servicio militar, también lo es que otros no tienen esa apuesta en su proyecto de vida, sin que ello signifique que no quieren prestar otro tipo de servicio a la comunidad con características sociales y civiles diversas. Por convicciones éticas, morales, religiosas o políticas, entre otras, hay jóvenes que no desean tomar las armas, siendo esta una opción aceptada en el ordenamiento

jurídico colombiano, con fundamento en el derecho fundamental de objeción de conciencia<sup>18</sup>. En efecto, el servicio militar obligatorio en Colombia tiene actualmente restricciones, derivadas de la ley y de desarrollos jurisprudenciales, que van encaminadas hacia la protección de derechos fundamentales frente a este deber, el que, en algunos casos, puede ser desproporcionado y excesivo. Es así como la Corte Constitucional ha protegido el derecho a objetar la prestación de este servicio, lo que constituye un reconocimiento implícito sobre la necesidad de reevaluar la obligatoriedad del mismo, de manera que quienes decidan prestarlo sean aquellos que, por sus convicciones, deseen hacerlo. Es por ello que se propone brindarles alternativas distintas a los jóvenes que, por diversas razones, no deseen tomar las armas.

Revisando la experiencia internacional, vemos cómo cerca de 43 países en el mundo han optado por transformar el carácter de obligatoriedad de este servicio en uno voluntario, o en construir servicios sociales y cívicos alternativos. En su gran mayoría, los jóvenes que deben acudir a la conscripción están entre los 15 y 25 años, por lo que la nueva tendencia de promover servicios sociales alternativos permite construir formas diversas de servir a la sociedad, sin recurrir exclusivamente a las armas<sup>19</sup>.

Como se observa, la jurisprudencia constitucional colombiana y las experiencias internacionales han sentado importantes bases para que la sociedad sea más pacífica, justa e incluyente, y cuya construcción puede hacerse en dos vías: la primera, replanteando la obligatoriedad del servicio militar; y la segunda, proporcionando opciones de participación para los jóvenes en distintos escenarios que permitan avanzar hacia una sociedad pacífica.

<sup>18</sup> Sentencia C-728 del 2009, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>19</sup> [1] Docsetools. "Servicio militar". (En línea). Sin fecha (25 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GuzcR>. Este proceso mundial, derivado de la aceptación y fortalecimiento de la objeción de conciencia, se ha viabilizado a través de consensos mundiales enmarcados en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de las Resoluciones números 1987/46 y 1995/83 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Europa ha aplicado recomendaciones al respecto por medio del artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de la Recomendación número R (87) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y de la Resolución del Parlamento Europeo del 13 de octubre de 1989. En el continente americano el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 (Derecho a la objeción de conciencia) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, son postulados que van en la misma dirección. Por su parte, en África tenemos la Carta de Banjul de Derechos Humanos y de los Pueblos en su artículo 8°.

<sup>17</sup> La Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su artículo 126, denominado "Acuerdos de Cooperación para Misiones Internacionales y Operaciones de Paz", dispone que: "El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, en el marco del proceso de modernización de la Fuerza Pública, promoverá la celebración de acuerdos de cooperación internacional que permitan prestar y recibir asesoría, envío de personal y transferencia de equipos a otros países con el objeto de intercambiar experiencias, entrenamiento y capacitación, así como para la participación en misiones internacionales u operaciones de paz (¿)¿. Este artículo, actualmente vigente, no solo justifica un alto gasto público en guerra sino el sostenimiento de una alta tasa de reclutamiento militar.

### 3. 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 reglamentado posteriormente 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.

Las siguientes son principales modalidades que podrá tener el Servicio Social para la Paz:

- 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.

Una de las modalidades que se proponen como Servicio Social, está circunscrita al proceso de paz actualmente en curso: “*Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz*” y tiene por sustento la exigencia de materializar el deber de construir y aportar al mantenimiento de la paz. Por ello, y aunque el propósito de este proyecto de acto legislativo es más amplio y no está necesariamente ligado al resultado de las negociaciones de paz (ya que la iniciativa tendría vigencia en cualquier tiempo), el servicio social para la paz podría desarrollarse, en una de sus modalidades, en el apoyo a la materialización de los acuerdos que se generen en los procesos de paz con grupos armados. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el marco de la superación del conflicto armado, el Servicio Social para la Paz puede ser un mecanismo a través del cual los jóvenes pueden participar y aportar a la construcción de una cultura de paz.

### 4. Marco normativo nacional e internacional

A continuación se desarrolla el marco normativo en el que este proyecto de acto legislativo se sustenta:

#### 4.1 Marco constitucional: el derecho a la paz

Desde diferentes perspectivas y disciplinas se ha intentado definir qué es la paz. Algunos la entienden como la ausencia de guerra y de violencia. A este tipo de paz se le denomina paz negativa. Otros anotan que no basta con la ausencia de violencia, sino que además la paz implica el respeto por la dignidad humana, relaciones económicas y sociales justas y equitativas. La Constitución Política de Colombia es el marco de referencia para todos los colombianos y colombianas y el derrotero (marco de acción) de nuestros derechos y nuestros deberes. La Carta Política constituye un marco normativo amplio que debe ser interpretado armónicamente, incluyendo el preámbulo, los principios, los tratados internacionales en el marco del bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo jurisprudencial.

Como se mencionó en un aparte anterior, el artículo 22 de la Constitución Política de 1991 reconoce la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Lo que quiere decir que el Estado debe garantizar el derecho humano y fundamental de la paz, pero también que la ciudadanía debe asumir tareas y responsabilidades para que la paz sea una realidad. Este deber se ve reforzado en el artículo 95 de la Constitución en varios de sus numerales; en el numeral 2 se destaca que la ciudadanía debe obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; en el numeral 4 queda plasmado el compromiso de que los ciudadanos asuman que defender y difundir los Derechos Humanos es un deber clave en la promoción de una cultura de paz; en el numeral 6 se insiste en que la ciudadanía debe propender por el logro y mantenimiento de la paz. Del mismo modo, la construcción de la paz se puede dar a través del cumplimiento de otros dos deberes consagrados en el mismo artículo 95, a saber: el numeral 5 que establece la participación

en la vida política, cívica y comunitaria del país –y el numeral 8 que dispone como obligación de las personas y de los ciudadanos, el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano–.

Esta base constitucional brinda elementos importantes para exigir la garantía de este derecho, así como también para saber cuáles son las posibilidades que los ciudadanos y ciudadanas tenemos para asumir un papel protagónico en la construcción de paz en cualquier circunstancia y, de manera particular, en momentos de gran trascendencia para la paz como el que actualmente está viviendo el país. Es justamente este momento actual, sumado a las exigencias de los jóvenes, los que indican que la Constitución debe continuar su desarrollo para concretar nuevas realidades y ampliar las opciones para que los jóvenes contribuyan a la construcción de paz y amplíen sus posibilidades de participación en la vida social, política y cultural del país.

#### 4.2 Desarrollo jurisprudencial

Las disposiciones contenidas en la Ley 48 de 3 de marzo de 1993, por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización, han sido objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la que en diversas sentencias se ha pronunciado sobre su exequibilidad.

En la Sentencia C-022 de 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de literal b) (a excepción del parágrafo) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, que disponía que los candidatos a ingresar a un centro de educación superior por el hecho de haber prestado el servicio militar tenían derecho a un aumento del diez por ciento (10%) en el puntaje obtenido en la prueba del Icfes, con fundamento en las siguientes razones:

*“c) Sin embargo, el trato desigual establecido por la norma acusada carece de una justificación razonable, en cuanto no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad. En efecto, si bien el privilegio otorgado, en materia del puntaje en las pruebas del Icfes a los bachilleres que prestan el servicio militar, es adecuado para estimular la prestación de ese servicio y puede constituir una considerable compensación para quienes se han incorporado a las Fuerzas Armadas, no es ni necesario para el logro de ese fin ni proporcionado frente al sacrificio de los derechos y méritos académicos de los demás candidatos para ingresar a un centro de educación superior.*

*No es necesario el trato desigual establecido por la norma demandada porque es posible estimular y recompensar la prestación del servicio militar mediante el otorgamiento de otras prerrogativas que, sin implicar el sacrificio exagerado de los derechos de otras personas, logren eficazmente ese fin. En este punto, es particularmente importante para la decisión de la Corte el hecho de que el privilegio otorgado por la disposición acusada no guarda relación de conexidad con el tipo de*

*actividad realizada por el bachiller que presta el servicio militar. En efecto, las pruebas del Icfes tienen como único objetivo la medición de la preparación académica de los alumnos que terminan sus estudios secundarios, con el fin de establecer un punto de referencia para el ingreso a las instituciones de educación superior. El único criterio relevante en relación con dichas pruebas es, por tanto, la competencia académica del bachiller. En consecuencia, no se entiende cómo la prestación del servicio militar, que es una actividad que, aunque contribuye al logro de valiosos objetivos sociales, no tienen una finalidad académica, pueda implicar para quienes en ella participan un beneficio de esta índole. Es por esto por lo que la Corte no comparte la opinión de los ciudadanos intervinientes y del Ministerio Público, cuando afirman que ese beneficio es una ‘compensación’ por la prestación del servicio militar, pues la naturaleza de aquella y de esta son completamente diferentes.*

*Finalmente, aceptar el trato desigual establecido por la norma implicaría no solo desnaturalizar las pruebas del Icfes, sino introducir un trato desigual desproporcionado contra los candidatos a ingresar a un centro de educación superior que, por cualquiera de los motivos establecidos en la misma Ley 48 de 1993, no han prestado el servicio militar. La falta de proporcionalidad es evidente si se ponderan el fin perseguido por el trato desigual y los principios sacrificados por su aplicación. La prerrogativa otorgada por la disposición demandada busca la satisfacción de un principio constitucionalmente relevante, representado en las funciones que corresponden a las Fuerzas Armadas (artículos 216, 217 y 218 C. P.); sin embargo, implican el sacrificio de principios elevados a la categoría de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Carta, en los siguientes términos:*

*‘Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica...’ (cursivas fuera del texto).*

*Para esta Corte, no cabe duda de que la norma acusada establece una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a la educación superior, en detrimento de personas que no prestaron el servicio militar y que, teniendo méritos académicos para continuar sus estudios en su etapa superior, se pueden ver desplazados por los beneficiarios del privilegio otorgado por la norma demandada. Esta disposición, en fin, produce en la práctica un perjuicio injustificado a las personas que la misma Ley 48 de 1993 autoriza a no prestar el servicio militar, entre ellas las mujeres (artículo 10), los varones descartados por el sistema de sorteo (artículo 19) y los varones exentos del cumplimiento de ese deber (artículo 28).*

*Por todo lo anterior, la Corte declarará inexecutable el artículo 40, literal b), de la Ley 48*

de 1993, a excepción del párrafo, que no fue demandado y que no contradice la norma superior, observando, eso sí, que tal declaración no significa que esté constitucionalmente prohibido al legislador establecer ciertas prerrogativas, a manera de estímulo, para los bachilleres que presten servicio militar, siempre que ellas satisfagan condiciones como las que la Corte señala en el presente fallo y que se echan de menos en el caso sublite”,

En la Sentencia C-478 de 7 de julio de 1999, con ponencia de la Magistrada Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión “por las autoridades eclesiásticas” contenida en el literal d) del artículo 29 de la Ley 48 de 1993 por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización, veamos:

“Es exequible en la medida en que se entienda referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano, ya que solo así presenta total concordancia con el ordenamiento constitucional y una plena vigencia del principio de igualdad y de la libertad religiosa y de cultos, así como de la supremacía normativa jerárquica del Estatuto Fundamental (C. P., artículos 19 y 4º)”.

En la Sentencia C-755 de 30 de julio de 2008, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión: *de matrimonio o de unión permanente, de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera*, prevista en el literal c) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993 y declaró la exequibilidad del literal g) del mismo cuerpo normativo, bajo el entendido de que la exención allí contenida se extiende a quienes conviven en unión permanente, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico, y de acuerdo con las siguientes consideraciones:

“4.4. Resulta innegable que la prestación del servicio militar obligatorio impone una separación en la vida diaria entre los padres y el hijo que acude a prestarlo. Por su propia índole, tal separación implica una afectación de carácter psicológico que, cuando se trata del hijo único, adquiere una mayor relevancia, pues en tal caso el progenitor o la progenitora que convivía con él queda forzado a la soledad, con las implicaciones de desprotección que de allí pueden derivar.

En razón de ello, la exención que se establece por el artículo 28, literal c) de la Ley 48 de 1993, para exonerar de la prestación del servicio militar al hijo único, resulta acorde con los principios de razonabilidad y equidad que deben siempre acompañar la expedición de las normas jurídicas, y no constituye una violación de preceptos constitucionales, pues su finalidad, como se ha visto, se ajusta a las prescripciones de la Carta Política.

Con todo, al establecer tal exención solo con respecto al hijo único de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera, la norma incurre en una discriminación no justificada ni razonable respecto

del varón (viudo, divorciado, separado o soltero) que se encuentre en las mismas circunstancias fácticas, tenidas en cuenta por la norma que se acusa para establecer esa exención, lo cual se aparta de lo estatuido en los artículos 5º, 42, 43 y 13 de la Constitución.

Así mismo, no es constitucional establecer, para la exención del hijo único hombre o mujer, que provenga de un matrimonio o de una unión permanente, pues el legislador no puede desconocer la procedencia de hecho o, en fin, por vínculos naturales.

Por tanto, en este caso pese a que solo se demandó la expresión *mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera*, la Sala completará la proposición jurídica y declarará **INEXEQUIBLE** el enunciado ‘de matrimonio o de unión permanente, de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera; contenido en el literal c) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993’, de manera que este quedará El hijo único, hombre o mujer;

5.1. El artículo 28, literal g), de la Ley 48 de 1993 establece la exención al deber de prestar el servicio militar en tiempo de paz, para los casados que hagan vida conyugal.

Como ya se dijo, conforme al artículo 5º de la Constitución la protección a la familia, como institución básica de la sociedad, es uno de los principios fundamentales de la Carta; de acuerdo con el artículo 42 superior, aquella se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

Es decir, la familia no surge solamente del vínculo matrimonial y constitucionalmente tiene el mismo reconocimiento la que directamente se conforma en ejercicio de la libertad, sin acudir expresamente a una declaración formal.

Es claro que la protección de la familia ha de darse por la ley cuando surge de un vínculo matrimonial[4], pero también si nace sin el formalismo, pues la Constitución ordena darle igual amparo a la familia, constituida por la decisión responsable y libre de un hombre y una mujer, sin discriminación en razón de su enlace.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en un reciente pronunciamiento[5], la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia señaló que ‘la unión marital de hecho, al igual que el matrimonio, es una especie de estado civil, pues aparte de no ser una relación cualquiera, no es algo que sea externo a las personas que la conforman, por el contrario, trasciende a ellas, es decir, a la pareja misma y a cada uno de sus miembros individualmente considerados, con cierto status jurídico en la familia y la sociedad, estado que, como lo dicen los hermanos Henry, León y Jean Mazeaud, ‘está; unido a la persona, como la sombra al cuerpo. Más estrechamente todavía. Es la imagen jurídica de la persona’ [6]”.

*Por consiguiente, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de la exención para prestar el servicio militar contenida en el literal g) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993, en el entendido de que también se extiende a quienes convivan en unión permanente, de acuerdo con la ley”.*

En la Sentencia C-879 de 22 de noviembre de 2011, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte Constitucional refiriéndose a la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 48 de 1993, dispuso que la expresión ‘compeler’ contenida en el artículo acusado era ambigua y en tal sentido dio la siguiente interpretación:

*“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 mientras 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 períodos de tiempo con el propósito no solo de obligarlo a inscribirse, sino de someterlo a exámenes y si resulta apto finalmente incorporarlo a filas”.*

En esta misma sentencia se declaró exequible el inciso 2° del literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, soportada en las siguientes disquisiciones:

*“Resta por analizar la constitucionalidad de literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, este precepto tiene el siguiente tenor: Los remisos podrán ser compelidos por la Fuerza Pública, en orden al cumplimiento de sus obligaciones militares, previa orden impartida por las autoridades del Servicio de Reclutamiento. Para su correcto entendimiento es preciso aclarar que según el inciso primero del mismo literal los remisos son quienes habiendo sido citados a concentración no se presentaron en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de Reclutamiento, lo que implica que previamente debieron haberse inscrito y ya superaron los exámenes de aptitud psicofísica y el sorteo.*

*El artículo 50 del Decreto número 2048 de 1993 precisa las condiciones en que los remisos son compelidos y señala que “Para los efectos del literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, la orden impartida por las autoridades de Reclutamiento se hará efectiva mediante la utilización de patrullas que conducirán a los remisos para ser incorporados de conformidad con la ley (...)”.*

*Ahora bien, en este caso encuentra esta Corporación que se trata de un supuesto por completo diferente al señalado en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 pues supone que el ciudadano ya se inscribió*

*para definir su situación militar y surtió la mayoría de las etapas previstas en el mismo cuerpo normativo, pues superó las pruebas de aptitud psicofísica, luego el sorteo y posteriormente fue citado para concentración e incorporación, pero no asistió en la fecha y hora indicados por las autoridades de reclutamiento. Dichas autoridades mediante una orden individualizan al remiso y ordenan su conducción para su incorporación a prestar el servicio.*

*En este caso se trata de una restricción momentánea de la libertad mientras el remiso se incorpora a filas, que se prolonga durante el término en que es conducido al lugar de concentración e incorporación y, por lo tanto, no configura de una detención arbitraria practicada sin previo mandamiento escrito de autoridad judicial competente. En esa medida habría lugar a examinar si se trata de una restricción proporcional de los derechos fundamentales en juego.*

*Ahora bien, el juicio de proporcionalidad que se adelanta a continuación solo tiene como referencia los cargos examinados en la presente decisión, es decir, la limitación de la libertad de circulación y de la libertad personal no guarda relación con otras eventuales restricciones de derechos fundamentales o con los asuntos relacionados con la objeción de conciencia.*

*Al respecto cabe señalar que la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima cual es la de hacer cumplir la obligación de prestar el servicio militar, la cual como se plasmó en un acápite precedente tiene fundamento en el artículo 216 constitucional y en otros principios y valores consagrados en el texto de la Constitución. Resulta además adecuada para conseguir tal propósito pues la efectiva conducción del remiso al lugar de concentración para proceder a su incorporación a filas resulta idónea para cumplir con dicha finalidad.*

*Sobre la necesidad de la medida habría que señalar que en principio existen otras menos gravosas de la libertad personal y de la libertad de locomoción que pueden resultar idóneas para la misma finalidad, tales como la imposición de multas, pero esa medida ya está prevista en el artículo 42 de la misma ley, el cual señala que ‘los infractores contemplados en el literal g), serán sancionados con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada año de retardo o fracción, sin exceder 20 salarios’, la conducción del remiso es por lo tanto una medida adicional a la multa y desde esta perspectiva es claro que no puede ser reemplazada por la misma y que no existe una previsión que tenga el mismo grado de eficacia y efectividad para que el remiso se incorpore a filas y cumpla con la obligación constitucional a su cargo.*

*Finalmente resulta proporcionada en sentido estricto, pues si bien la jurisprudencia de esta Corporación concede un elevado peso abstracto a la libertad personal y a la libertad de locomoción –cómo se plasmó en el acápite tercero de esta providencia– también le ha dado una gran*

*relevancia constitucional al deber de cumplir con el servicio militar obligatorio 'al cual ya se hizo previa referencia', y mientras que la conducción del remiso solo implica una restricción momentánea de sus libertades es claramente pertinente para que cumpla con la obligación de prestar el servicio militar, de lo que finalmente resulta una afectación moderada de la libertad personal y de la libertad de locomoción y un grado alto de satisfacción de la obligación de cumplir con el servicio militar de quien ha sido declarado remiso.*

*En todo caso la aplicación de esta medida está sujeta a que se haya previamente agotado las etapas para definir la situación militar descritas en la Ley 28 de 1993 y en el Decreto número 2048 del mismo año, y a la expedición previa de una orden por parte de la autoridad de reclutamiento en la cual se identifique e individualice plenamente al remiso que luego será ejecutada por patrullas militares. En otras palabras, no puede ser entendido el literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993 en el sentido que otorga competencia a las autoridades militares para realizar batidas indiscriminadas con el fin de identificar a los remisos y luego conducirlos a los lugares de concentración pues esta práctica implica incurrir en detenciones arbitrarias prohibidas por el artículo 28 constitucional”.*

En el mismo sentido la Sentencia número C-728 de 2009 en cuyo contenido se explicita que “A partir de una lectura armónica de los artículos 18 y 19 de la Constitución, al igual que del bloque de constitucionalidad, es posible concluir que de los mismos sí se desprende la garantía de la objeción de conciencia frente al servicio militar. Entonces el asunto es de firmeza de convicciones... (Así) Se reitera, entonces, que el amparo del derecho a la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio depende de que las convicciones y creencias de quien la alegue determinen y condicionen su conducta, a través de manifestaciones externas y comprobables de su comportamiento que, además, sean profundas, fijas y sinceras<sup>20</sup>”.

Como se observa anteriormente, la Corte ha emitido diferentes sentencias por supuestos similares a los ahora estudiados, sin que el Ejército Nacional haya implementado los correctivos necesarios para garantizar las vías institucionales dirigidas a: (i) dar eficacia al derecho fundamental a la objeción de conciencia; y (ii) proscribir las redadas o batidas indiscriminadas, destinadas a la conducción de los conscriptos para la prestación del servicio militar obligatorio<sup>21</sup>.

La Corte también ha expresado en sus providencias que las autoridades están obligadas a: (i) dar eficacia al derecho fundamental a la objeción de conciencia; y (ii) a proscribir las

redadas indiscriminadas, destinadas a la conducción de los conscriptos para la prestación del servicio militar obligatorio. De acuerdo con lo anterior, es menester una legislación concreta y adecuada frente a la materia, así como señala la Sentencia C-728 de 2009, es imprescindible la regulación de la objeción de conciencia frente al servicio militar por parte del poder legislativo. Como señala la actual coyuntura del país, este proyecto es indispensable para la paz.

### 4.3 Marco internacional

Las experiencias internacionales han señalado que los marcos jurídicos no se pueden constituir en cuerpos estáticos que nieguen la posibilidad de la paz duradera a una determinada sociedad. Es significativo que la experiencia internacional sobre contextos de transición tras conflictos armados y los cuerpos jurídicos que se desprenden de ellos, caracterizan el deber y el derecho a la paz como dotado de un espíritu superior a los preceptos relacionados a la organicidad estatal. En virtud de lo anterior, el servicio militar obligatorio se ha convertido en un deber relativo en países que han hecho tránsito a la paz.

Uno de dichos países es Serbia. Luego de confrontaciones políticas, religiosas y culturales de uno de los conflictos más sangrientos de finales del siglo XX, el cual dejó cerca de 100.000 víctimas entre civiles y militares y 1,8 millones de desplazados<sup>22</sup>, y de las confrontaciones políticas que persistieron aun después de que oficialmente terminó la guerra en 1995, este país dio un paso decisivo hacia la construcción de una sociedad en paz, en enero de 2011, al eliminar el servicio militar obligatorio. Antes de esta eliminación, el régimen militar obligaba a la conscripción a los ciudadanos entre los 19 y los 35 años. Desde el año 2006 se iniciaron una serie de disminuciones en su duración pasando de los 12 a los 6 meses y teniendo un período alternativo de 9 meses para quienes objetaran conciencia. Un país con una importante participación en sangrientas guerras que van desde el principio hasta el final del siglo XX, replanteó su concepción sobre la guerra permitiendo el derecho a la objeción de conciencia, la eliminación del servicio obligatorio y, en consecuencia, la profesionalización de sus fuerzas militares.

Otro caso importante en materia internacional es el de Argentina. La conscripción obligatoria fue instaurada desde el inicio del siglo XX mediante la Ley 4.301 (Estatuto Militar Orgánico de 1901). Allí se consignó que los jóvenes entre los 18 y los 21 años (aunque estas edades variaron de acuerdo con los diferentes gobiernos) debían prestar un servicio militar obligatorio que tenía una duración que oscilaba entre los 18 y los 24 meses. Sin embargo, la dictadura en este país implicó una reconsideración sobre el papel que desempeñaba este servicio en la sociedad. El caso del “Escuadrón Perdido”, en el que 129

<sup>20</sup> Derecho del Siglo XXI, Arkhaios.com. Un caso reciente de objeción de conciencia en sentencia de tutela. (En línea). Sin fecha, (2 de marzo de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GOV84Y>.

<sup>21</sup> Acción de Tutela T-455 de 2014.

<sup>22</sup> Universidad Complutense de Madrid, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Nómadas. ‘La geometría variable del poder en política exterior’. (En línea). Diciembre de 2015, (28 de marzo de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1BJqOVv>.

jóvenes fueron secuestrados y desaparecidos (aunque otras cifras hablan de 145 jóvenes) mientras prestaban el Servicio Militar en un caso de complicidad entre las fuerzas del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Prefectura Naval y la justicia<sup>23</sup>, pusieron en tela de juicio la conscripción.

Asimismo, la utilización de jóvenes de la Primera Escuadrilla Aeronaval de Sostén Logístico Móvil, con base en el sector militar del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, para realizar los denominados “Vuelos de la Muerte” en los que se lanzaba al mar a los contradictores del régimen, acumulando más de 4.400 personas muertas, también puso en jaque esta institución. Sin detenernos en lo que implicó enviar jóvenes inexpertos de 18 y 19 años a luchar en las Malvinas contra el ejército profesional Inglés<sup>24</sup>, el “Caso Carrasco”, en el que un joven de 18 años en 1994 fue asesinado por dos de sus compañeros instigados por un oficial<sup>25</sup>, terminó por poner en duda la utilidad del Servicio Militar Obligatorio. Así, los jóvenes argentinos, exigiendo garantías personales en el marco del artículo 7° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se expresa que nadie será sometido a tortura, penas, tratos crueles o degradantes, lograron derogar el carácter obligatorio del servicio militar a través de la Ley 24.429, denominada como de “Servicio Militar Voluntario y Servicio Social Sustitutorio”, la cual fue sancionada el 14 de diciembre de 1994. Si bien existen diversos debates a esta ley por parte de algunos sectores del movimiento objetor, los elementos relevantes de esta ley son los siguientes:

- Capítulo I, del Servicio Militar Voluntario, artículo 1°: El Servicio Militar Voluntario (SMV) es la prestación que efectúan por propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional, brindando su esfuerzo y dedicación personales con las características previstas en la presente ley.
- El Capítulo VII, de Servicio Social Sustitutorio, en el artículo 21 dispone: El servicio social sustitutorio consistirá en la realización de actividades de utilidad pública y podrá traducirse en el desempeño de las siguientes tareas: a) Actividades de protección y defensa civil, según prescriba la ley respectiva; b) Servicios sanitarios, sociales o educativos; c) Conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza.

<sup>23</sup> D andrea Mohr, Jose Luis. ‘EL escuadrón perdido’. Editorial Planeta. ISBN: 9789507429620. Buenos Aires, Argentina. 2000.

<sup>24</sup> Kon, Daniel. ‘Los chicos de la guerra’. Editorial Galerna SRL. ISBN/ASIN: 9500561042. Buenos Aires, Argentina. 1982.

<sup>25</sup> Urien Berri, Jorge y Marín, Dante. ‘El último Colimba: el caso Carrasco y la justicia arrodillada’. Ediciones Temas de Hoy. Universidad de Texas. 1995.

Después de una ruta equivocada en la forma de concebir este servicio, exclusivamente militar y obligatorio, este país le apostó a permitirlo como voluntario para profesionalizar sus fuerzas, y como social para asumir que no solo con las armas se sirve a la sociedad.

## 5. Contenido específico de la propuesta

El proyecto de acto legislativo que se pone a consideración de esta Corporación contiene una reforma constitucional a dos artículos de la Constitución Política (artículo 22 y artículo 216), la que se expone a continuación:

### 5.1 Modificaciones al artículo 22 de la Constitución Política

Se propone ampliar y desarrollar el contenido del artículo 22 con los siguientes objetivos y características:

- Crear un servicio social para la paz obligatorio para los jóvenes, el cual tiene tres objetivos: construcción de la paz, promoción de los Derechos Humanos y de la democracia.
- Esos tres objetivos son las áreas en las que se enmarcarán las distintas opciones que se ofrezcan a los jóvenes como parte del servicio social para la paz.
- Se delega en el legislador la obligación de desarrollar el servicio social para la paz, sus formas y procedimientos, las prerrogativas que los y las jóvenes tendrían por su prestación y las condiciones que eximen a ciertas personas de este deber.
- Se establece la equivalencia del servicio social para la paz con el servicio militar. Es decir, se establece que los jóvenes no deberán cumplir con dos deberes sino que uno es alternativo al otro.
- Se establece que este servicio no dependerá orgánicamente de las instituciones militares.

#### Propuesta de modificación:

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.</u> <u>La ley reglamentará las formas y los procedimientos para la prestación de este servicio social para la paz. 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 y para todo efecto legal la prestación de este servicio social para la paz será equivalente a la prestación del servicio militar.</u>

**5.2 Modificaciones al artículo 216 de la Constitución Política**

Como consecuencia de las modificaciones propuestas al artículo 22 de la Constitución Política se hace necesario modificar el artículo 216 de la Constitución Política:

- Se establece la posibilidad de que algunos jóvenes tomen las armas, si así lo deciden. Esto implica que se mantiene la prestación del servicio militar pero se elimina su obligatoriedad, para hacerlo congruente con la apuesta de modificación del artículo 22 de la Carta. Así, algunos jóvenes podrán optar por prestar el servicio militar (quedando exentos de prestar el servicio social para la paz) en tanto que los otros podrán optar por las diversas opciones que proporcionará el servicio social para la paz (quedando exentos los varones que tomen esta opción de prestar el servicio militar). En todo caso, las modificaciones a ambos artículos implican que los jóvenes deberán cumplir con un deber constitucional, sea este el servicio militar o el servicio social para la paz.
- Se delega en el legislador la obligación de adaptar el marco normativo legal vigente sobre servicio militar obligatorio a la modificación del artículo 216, para determinar las condiciones en las que se prestará en el servicio militar para los jóvenes que lo decidan, así como las prerrogativas por la prestación del mismo.
- Se mantiene el llamado general a tomar las armas en caso de guerra exterior. En estos casos, se reconoce en todo caso el derecho de objeción de conciencia y se delega nuevamente en el legislador la facultad de regular esta materia y las exenciones a las que haya lugar en estos casos.

La siguiente es la propuesta de modificación:

Artículo 216 Constitución Política vigente	Propuesta de modificación artículo 216 Constitución Política
<p>La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p>	<p>La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p><u>Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</u></p> <p><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></p>

**CONTENIDO DEL TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACIÓN PARA PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** 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 para todo efecto legal la prestación de este servicio social para la paz será equivalente a la prestación del servicio militar.

**Artículo 2°.** 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 podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

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.

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

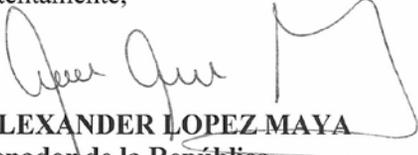
**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan*

otras disposiciones, conforme al texto del proyecto original.

Atentamente,

Atentamente,

  
ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Senador de la República

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2018 SENADO

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2018.

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Comisión Primera

Senado de la República

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018*”

#### 1. CONTEXTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el pasado 8 de agosto en la Secretaría General del Senado, por la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 584 de 2018. El proyecto fue remitido a la Comisión Primera de Senado para el estudio correspondiente de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El 17 de agosto de 2018, la Comisión Primera de Senado recibió el expediente del Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018*. La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-05, del 4 de septiembre del 2018, designó como ponentes para primer debate a los honorables Senadores Santiago Valencia (Coordinador), Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos García, Julián Gallo, Alexander López, Carlos Guevara, Gustavo Petro, Germán Varón, Fabio Amín y Angélica Lozano, lo cual fue notificado mediante oficio el día 5 de septiembre de 2018.

#### 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley pretende modificar el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en el entendido que pretende ir más allá de lo alcanzado por esta ley, la cual había consagrado la adopción de documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, y consultoría en ingeniería para obras.

Entonces el objeto del presente proyecto de ley, consiste en que los documentos tipo para la elaboración de los pliegos de condiciones se apliquen *en todos los procesos de selección mediante licitación pública que deban surtirse para la celebración de toda clase de contratos estatales*, no solo los que tengan que ver con infraestructura.

Además, pretende que su campo de acción se extienda de manera imperativa para toda la estructura del Estado, tanto del orden nacional como del orden territorial e, inclusive, a los particulares que integran la llamada descentralización por colaboración, precisamente por cumplir funciones públicas o administrar bienes o recursos públicos.

Así las cosas, ninguna entidad pública puede estar exceptuada de este régimen, el cual además de contribuir a la gerencia pública de contratación, garantiza que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

El proyecto de ley consagra dos artículos, el primero contiene la modificación concreta al artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en el que se pretende que el Gobierno nacional adoptará los documentos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso de selección que mediante licitación pública deba adelantarse por cualquier entidad de derecho público, cualquiera que sea el régimen jurídico que le sea aplicable y el orden al que pertenezca.

Igualmente, este artículo comprende que será el Gobierno nacional quien adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades estatales, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones.

Se afirma que el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local y que los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

El segundo artículo, consagra la vigencia.

#### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto de ley responde a una necesidad que clama la sociedad colombiana, e incluso las

propias entidades públicas, ya que continúa siendo un grave problema los vacíos y lagunas que tiene la regulación legal en materia de contratación estatal.

Para nadie es un secreto, que precisamente mediante la contratación estatal se han producido los más grandes y penosos escándalos de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, y se han lamentado hechos como los carruseles de contratación, o los carteles y grupos especializados que siempre resultaban ganadores en las licitaciones.

Es momento entonces, de implementar los documentos tipo con el fin de garantizar la uniformidad dentro de la universalidad de la contratación estatal, permitiendo no solo seguridad jurídica dentro de las reglas de la ética y la moralidad administrativa, sino de una lucha y una posición frontal contra la corrupción que se está presentando en nuestro país.

Igualmente, es la metodología ideal para evitar la manipulación o el direccionamiento específico de los pliegos de condiciones a un proponente en particular. A su vez, permite facilitar el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios, y resulta en un mejoramiento en los procesos de selección, garantizando el uso eficiente del erario.

Debemos recordar también que este proyecto de ley, resulta del conjunto de propuestas presentadas por el entonces candidato y hoy Presidente de la República, doctor Iván Duque, quien incluso en su mismo discurso de posesión el pasado 7 de agosto anunció el paquete legislativo para tomar medidas frente a la corrupción, y concretamente respecto a este proyecto manifestó lo siguiente: *“Vamos a promover los pliegos tipo en todos los contratos de las entidades estatales”*.

Resulta pertinente afirmar, que los documentos tipo conllevan una serie de beneficios como: la reducción en el tiempo que requieren las entidades estatales en la elaboración de los documentos del proceso licitatorio, permitiendo a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y las condiciones que deben cumplir, y tal vez lo más importante es que contribuyen a la transparencia en los procesos de contratación, debido a que tienen cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de proponentes en los procesos licitatorios<sup>1</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2009 ha manifestado que: *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares*

*a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado”*.

Entonces como congresistas tenemos el mandato otorgado, en el artículo 150 de la Carta, para dictar no solo un estatuto general de contratación de la administración pública, sino de determinar todo este tipo de medidas que permitan propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que para el cumplimiento de los fines el Estado debe aprovisionarse de bienes y servicios mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado, y la figura de los documentos tipo le impondrá un sello de transparencia evitando los riesgos de corrupción.

#### 4. CONTEXTO COMPARADO

Esta clase de documentos tipo no son nuevos a la luz del Derecho Comparado. Son varios los países y los organismos multilaterales que los utilizan para sus procesos de contratación, un ejemplo de ellos son los denominados “Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional” que han establecido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Estos Documentos Estándar deben ser usados por todos los países en las licitaciones públicas, para los proyectos que sean financiados total o parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRF).

Igualmente, países como Nueva Zelanda desarrollaron un conjunto de términos y condiciones estándar para los contratos que amparan compras gubernamentales rutinarias. Estas condiciones reciben el nombre de “Contratos Gubernamentales Modelo (CGM)”, formando parte del programa de reforma de contratación, con el fin de crear un conjunto de condiciones para los contratos de productos y servicios comunes estándar, sencillo y comprensible para ser utilizado por todos los departamentos de servicios públicos y servicios del Estado<sup>2</sup>.

A su vez, países como México, Costa Rica, Perú y República Dominicana entre otros, además de consagrar Documentos Estándar de Licitación Pública, sancionan severamente incluso con la nulidad del procedimiento de selección, la inobservancia de dichos documentos tipo.

<sup>1</sup> <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/pliegos-tipo>

<sup>2</sup> OCDE (2018) Estudios del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando compraNet de manera incluyente, Estudios de la OCDE Sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, París.

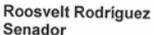
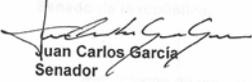
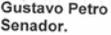
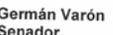
## 5. CONCLUSIÓN

El proyecto presentado por el Gobierno nacional, pretende exclusivamente la posibilidad de elaborar documentos tipo, que permitan certificar de cierto modo transparencia en todo proceso de selección que se adelante mediante licitación pública, partiendo de condiciones objetivas y reduciendo a su máxima expresión el direccionamiento arbitrario y negligente, que generalmente se presenta en la elección de los contratistas.

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018*, con el articulado original presentado en el proyecto de ley.

Los honorables Senadores:

 Santiago Valencia González Senador (Coordinador Ponente)	 Roosevelt Rodríguez Senador
 Juan Carlos García Senador	 Julián Gallo Senador
 Alexander López Senador	 Carlos Guevara Senador.
 Gustavo Petro Senador.	 Germán Varón Senador.
 Fabio Amín Senador	 Angélica Lozano Senadora <i>Salvedad es compatible con reforma a la ley 80</i>

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República el día 22 de agosto del año 2018 y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia positiva con modificaciones al proyecto de ley del asunto.

## SÍNTESIS DEL PROYECTO

La iniciativa de referencia busca limitar el costo de los derechos de grado en instituciones de educación

superior, de manera que corresponda exclusivamente al valor de la producción física del diploma, dado que presentan altos costos aparentemente diferentes a la recuperación de la elaboración de los diplomas y garantizar el derecho al “título de grado”.

## TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley es de autoría de la honorable Senadora Nadia Blel Scaaf, fue radicado el día 26 de julio de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 627 de 2017. En razón de su materia, fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado.

La honorable Senadora Sandra Elena Villadiego fue asignada como ponente de este proyecto en primer debate, quien rindió informe de ponencia positiva que fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 748 de 2017. El proyecto se aprobó sin modificaciones en primer debate, el día 5 de diciembre de 2017.

Surtido el trámite en la Comisión, la Senadora Sandra Elena Villadiego fue ratificada como ponente en segundo debate, cuyo informe de ponencia positiva fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 145 de 2018. A pesar de que el Proyecto de Ley fue agendado por la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado, este no fue discutido.

Con el tránsito de legislatura y ante la ausencia de la investidura parlamentaria de la señora Sandra Elena Villadiego en el periodo actual, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente me ha notificado la designación como ponente en segundo debate del proyecto de ley del asunto, recibido el día 22 de agosto de 2018.

## OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Modificar el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 ‘Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior’, en lo relacionado con derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior.

De igual forma, la iniciativa busca garantizar el derecho al “título de grado”, una vez se hayan cumplido a cabalidad los requisitos establecidos por la institución de educación superior, sin perjuicio de la facultad que tiene la institución de hacer efectivas las garantías civiles constituidas legalmente a su favor para el pago de las obligaciones insolutas.

## IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

La autora del proyecto manifiesta que existe un precedente constitucional que ha establecido que la exigencia de los costos educativos no debe promoverse como barrera de acceso y materialización del derecho a la educación en sus diferentes componentes.

Si bien las instituciones educativas tienen la facultad de exigir una contraprestación económica por la prestación de servicios educativos, la ausencia de entrega de los certificados y/o los títulos que acreditan la terminación satisfactoria de un ciclo educativo no constituye solamente la omisión de un

trámite administrativo, sino también puede acarrear afectaciones sobre garantías constitucionales como el debido proceso, la igualdad y el derecho al trabajo.

Por esta razón, estudiar la conveniencia de limitar el costo educativo de los derechos de grado para que corresponda exclusivamente al valor de la producción física del diploma, resulta pertinente para diezmar las vulneraciones por la ausencia de entrega de certificados y/o títulos de grado, que en la actualidad incluyen costos distintos a la recuperación monetaria de la elaboración de los diplomas.

### CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre la naturaleza y la conveniencia del proyecto de ley.

#### A. Naturaleza de la iniciativa

La presente iniciativa tiene como objeto limitar el costo de los derechos de grado, como consecuencia de los cobros injustificados que por este concepto se puedan estar haciendo en las instituciones de educación superior en el país, las cuales se presentan como una carga o barrera adicional al estudiante que puede limitar la continuación de sus actividades académicas o profesionales, una vez finiquitados la totalidad de los requisitos académicos para acceder al grado.

#### B. Marco constitucional

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.

[...] 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. [...]

Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria.* Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

#### C. Marco legal

Ley 30 de 1992 'Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.'

Artículo 3°. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del

ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

Artículo 24. El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

El otorgamiento de títulos en la Educación Superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente ley.

Parágrafo. En los títulos que otorguen las instituciones de Educación Superior se dejará constancia de su correspondiente Personería Jurídica.

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos;
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas;
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos;
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes;
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y

manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

Artículo 85. Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal;
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos;
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos;
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

Artículo 109. Las instituciones de Educación Superior deberán tener un reglamento estudiantil que regule al menos los siguientes aspectos: Requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, distinciones e incentivos, régimen disciplinario y demás aspectos académicos.

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de Grado;
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para

el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

D. Consideraciones sobre el impacto del proyecto

- La autonomía universitaria es relativa:

Es loable el espíritu de esta iniciativa al establecer la reducción de los costos que deben cubrir los estudiantes de instituciones de educación superior por concepto de “derechos de grado”.

Como ponente del Proyecto de ley número 24 de 2017 retomo la declaración que ha hecho la Corte Constitucional sobre la relatividad de la autonomía universitaria establecida en la Sentencia 654 de 2007. Para la Corte, la autonomía universitaria es relativa “[...] porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C. P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C. P.) y para dictar su régimen especial”.

En este sentido, encuentro que el Senado de la República es competente para discutir y aprobar normas en relación con los cobros a que pueda haber lugar por concepto de derechos de grado para las personas que no tengan la capacidad para pagarlos.

Consideraciones sobre las modificaciones hechas al artículo 122 de la Ley 30 de 1992 en el texto aprobado en primer debate:

El articulado que fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado el día 5 de diciembre de 2017 incluyó las siguientes modificaciones al artículo 122 de la Ley 30 de 1992:

Ley 30 de 1992	Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado el 5 de diciembre de 2017	Texto propuesto en el pliego modificatorio para segundo debate en Plenaria
<p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Derechos de Inscripción;</li> <li>b) Derechos de Matrícula;</li> <li>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</li> <li>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</li> <li>e) Derechos de Grado;</li> <li>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Derechos de Inscripción;</li> <li>b) Derechos de Matrícula;</li> <li>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</li> <li>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</li> <li>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</li> <li><b>f) Derechos complementarios;</b></li> <li>g) Derechos de Grado.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo,</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Derechos de Inscripción;</li> <li>b) Derechos de Matrícula;</li> <li>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</li> <li>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</li> <li>e) Derechos de Grado;</li> <li>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo,</p>

Ley 30 de 1992	Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado el 5 de diciembre de 2017	Texto propuesto en el pliego modificatorio para segundo debate en Plenaria
<p>artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p>	<p>y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p>	<p>y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p>

Sin embargo, como ponente del Proyecto de ley número 24 de 2017, comparto las preocupaciones que manifestó el Ministerio de Educación Nacional en el concepto sobre el proyecto de ley del asunto, en el sentido en que puede resultar contrario con el propósito original de disminuir los cobros que deban ser asumidos por los estudiantes que aspiren a obtener un título de una institución de educación superior, al incluir el cobro de “derechos complementarios” en instituciones públicas y privadas de educación superior.

Por esto, recomiendo en el pliego modificatorio excluir lo relacionado con los “derechos complementarios” del artículo 2° del proyecto de ley en estudio.

- Sanciones a las instituciones de educación superior que demoren injustificadamente, retengan, impidan o nieguen el título de grado a un estudiante que ha cumplido con todos los requisitos académicos y solo presente a su cargo obligaciones pecuniarias.

Si bien las instituciones educativas tienen la facultad de exigir una contraprestación económica por la prestación de servicios educativos, la ausencia de entrega de los certificados y/o los títulos que acreditan la terminación satisfactoria de un ciclo educativo no constituye solamente la omisión de un trámite administrativo, sino también puede acarrear afectaciones sobre garantías constitucionales como el debido proceso y el derecho al trabajo.

Por esto, en el pliego modificatorio se propone incluir una sanción a las instituciones de educación superior que demoren o nieguen el grado de un estudiante que ha cumplido con los requisitos académicos establecidos, de la siguiente manera:

Texto aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado el 5 de diciembre de 2017	Artículo 3° del pliego modificatorio propuesto para segundo debate en Senado
<p><b>Artículo 3°. Sanciones.</b> Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, serán sancionadas por el Ministerio de Educación con multas hasta de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El procedimiento sancionatorio será el descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.</p>	<p><b>Artículo 3°. Sanciones.</b> A las instituciones de educación superior que demoren injustificadamente, retengan, impidan o nieguen el título de grado a un estudiante que ha cumplido con todos los requisitos académicos de una institución de educación superior les será aplicable el procedimiento sancionatorio descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.</p>

**Consideraciones adicionales**

El Ministerio de Hacienda a través de su enlace en el Congreso, manifestó el día 7 de septiembre que aún no se ha enviado el concepto sobre el Proyecto de ley número 24 de 2017. Esta información fue verificada en la secretaría de la Comisión Sexta con fecha al 10 de septiembre de 2018, donde se confirmó que no han recibido dicho concepto.

A pesar de la ausencia de este concepto, considero que este proyecto de ley simplifica las barreras que puede enfrentar un estudiante en proceso de graduación de una institución de educación superior y por tanto fortalece los esfuerzos del Estado colombiano para aumentar las garantías de igualdad, acceso a la educación superior y acceso al trabajo, mientras facilita a estas instituciones la toma de decisiones cuando se enfrenten ante la incapacidad de pago de los “derechos de grado” de los estudiantes. También, en el pliego modificatorio se establece una sanción en caso de que una institución de educación superior contraríe estas disposiciones.

Establecer que un estudiante de una institución de educación superior no le pueda ser demorada o negada sin justificación su título de grado es una medida que ha sido ordenada por la Corte Constitucional en Sentencia C-65 de 2007, sobre todo en casos en que estos no cuenten con la capacidad económica para cubrir los costos por sus propios medios.

En todo caso, estas disposiciones tendrían aplicación sobre instituciones privadas y públicas de educación superior, las cuales están dirigidas para

el beneficio de las personas de menores ingresos monetarios, y constituye una excepción al cobro de derechos de grado establecidos en la Ley 30 de 1992.

#### E. Conclusión

Por las razones anteriormente expuestas, rindo informe de ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de ley número 24 de 2017, *por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones*.

#### F. Pliego modificatorio

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado el 5 de diciembre de 2017	Pliego modificatorio al Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado (Modificaciones en negrita y subrayado)	Argumentación
Título:	Título:	
<i>Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones</i>	<i>Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado y se dictan otras disposiciones</i>	Se acota el ámbito de aplicación del texto de ley al cobro por derechos de grado que hacen las instituciones de educación superior
<p><b>Artículo 1°.</b> El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas de seguridad y protección debidas.</p> <p>No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas de seguridad y protección debidas.</p> <p>No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p>	Sin modificación
<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción;</p> <p>b) Derechos de Matrícula;</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</p> <p>f) Derechos complementarios;</p> <p>g) Derechos de Grado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción;</p> <p>b) Derechos de Matrícula;</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</p> <p>f) Derechos de Grado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p>	Se sugiere excluir lo relacionado con los “derechos complementarios” para dejar el inciso tal como se encuentra establecido en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Sexta del Senado el 5 de diciembre de 2017	Pliego modificatorio al Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado (Modificaciones en negrita y subrayado)	Argumentación
<b>Parágrafo 3°.</b> Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.	<b>Parágrafo 3°.</b> Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.	
<b>Artículo 3°. Sanciones.</b> Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, serán sancionadas por el Ministerio de Educación con multas hasta de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El procedimiento sancionatorio será el descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.	<b>Artículo 3°. Sanciones.</b> Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, les será aplicable el procedimiento sancionatorio descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.	Se sugiere eliminar el cobro de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificación

### PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Honorable Plenaria del Senado dar segundo debate al Proyecto de ley número 24 de 2017, *por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones*, acogiendo las modificaciones propuestas.

Cordialmente,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**

Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA

**Artículo 1°.** El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas de seguridad y protección debidas.

No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.

Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

**Artículo 2°.** El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:

- Derechos de Inscripción;
- Derechos de Matrícula;
- Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- Derechos de expedición de certificados y constancias;
- Derechos de Grado.

**Parágrafo 1°.** Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

**Artículo 3°. Sanciones.** Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, les será aplicable el procedimiento sancionatorio descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 2017, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas de seguridad y protección debidas.

No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.

Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

**Artículo 2°.** El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

**Parágrafo 1°.** Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de

servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

**Artículo 3°. Sanciones.** Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, serán sancionadas por el Ministerio de Educación con multas hasta de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El procedimiento sancionatorio será el descrito por la ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la ley 1740 de 2014.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.*

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2018

Doctor:

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que se me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate, sometiendo a consideración de la plenaria del Senado el archivo del proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones.

## I. TRÁMITE

El presente proyecto de ley fue radicado el pasado 22 de agosto de 2017 por la Senadora Viviane Morales Hoyos. Fue remitido por disposición de la Presidencia del Senado a la Comisión Primera Constitucional el día 14 de septiembre de 2017. Mediante el Acta MD-10 del 14 de septiembre de 2017, la Mesa Directiva designó a la Senadora Morales como la responsable de rendir informe de ponencia para primer debate.

Dicho debate se llevó a cabo en la Comisión Primera del Senado de la República el día 5 de diciembre del 2017. La ponencia positiva fue aprobada con 15 votos a favor y cero en contra.

La Mesa Directiva designó para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República a la Senadora Viviane Morales. Toda vez que para el presente periodo legislativo, la Doctora Viviane Morales ya no es congresista, la Mesa Directiva me designó para que presente el respectivo informe de ponencia.

## II. OBJETO Y CONTENIDO A DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con fundamento en el artículo 376 de la Constitución Política, para lo cual determina una competencia que se limitaría a la reforma de las disposiciones de los Título VIII y X constitucionales, así como a los demás temas que excedan el contenido de estos pero que mantengan una estrecha relación con la administración de justicia.

## III. CONSIDERACIONES FAVOR DEL PROYECTO

La doctora Viviane Morales, autora y antigua ponente de la iniciativa, en ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1189 de 2017, sostiene que es necesario emprender una reforma estructural a la justicia porque:

1. **Corrupción.** “los escándalos de corrupción en la justicia son cada vez más frecuentes, y sin duda alguna cada vez más repugnantes en un país que, hastiado de la corrupción, evidencia como naufragan algunos de sus Magistrados y Fiscales en medio de los vergonzantes titulares de prensa que defraudan de formas cada vez más asombrosas a la ciudadanía”<sup>1</sup>.
2. **Presupuesto.** El presupuesto de la Rama Judicial se ha incrementado por encima del crecimiento real del Presupuesto General de la Nación. Mientras en el año 2000 contaba con un presupuesto total de 707.130 millones de pesos, en el presupuesto aprobado para 2018 tiene una asignación de 4,2 billones de pesos. Sin embargo, existe una mala administración de estos recursos que se ha traducido en que

“la Administración de Justicia como servicio público enfrenta serios problemas en cuanto a eficiencia, confianza y gestión de los recursos recibidos”<sup>2</sup>.

3. Explica que la Constitución de 1991 permite al legislador consultar al pueblo si quiere convocar o no una Asamblea Nacional Constituyente con un temario específico, en virtud del artículo 379 de la Carta Política y concluye que “(E)s imperiosa, sin duda alguna, la necesidad de dar vía libre a la presente iniciativa legislativa. Como lo evidenciamos, este momento de la vida pública se suma a muchos otros que han sumado al pueblo en torno a un sentimiento nacional de cambio y de rechazo a las actitudes de un sector de la política, en contraste con el sentir popular. La indignación y la rabia se suman para decir basta, para exigir ser escuchadas, y para reclamar cambios definitivos en la estructura de la justicia.”<sup>3</sup>

## IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

No hay duda alguna que reformar la justicia en Colombia es un imperativo político y moral. Los innumerables hechos de corrupción y la insatisfacción generalizada de los ciudadanos respecto del sistema judicial del país reiteran, ahora más que en cualquier otro momento de la historia reciente de Colombia, la necesidad de llevar a cabo una reforma estructural a la justicia. Según el Departamento Nacional de Planeación, en una reciente medición se evidenció que de 3,4 millones de colombianos que entre 2015 y 2017 tuvieron alguna “necesidad jurídica”, cerca de 2 millones “siguen esperando que la justicia actúe de manera eficaz frente a sus reclamos”<sup>4</sup>. Algunos de los asuntos neurálgicos sobre los cuales debe versar esta reforma, se refieren a aspectos como la elección de los Magistrados, el funcionamiento de las Altas Cortes, la promoción de mecanismos para la eficiencia y transparencia de la Rama y, de manera especial, la creación de confianza en el ciudadano, lo cual no será posible sin una justicia pronta que resuelva los asuntos cotidianos del colombiano de a pie.

La propuesta de la doctora Viviane es valiosa porque abre el debate sobre este asunto y apunta a resolver algunos de los problemas estructurales que aquejan a la justicia colombiana. Sin embargo, no es conveniente convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para estos fines.

Según el catedrático Humberto Nogueira Alcalá:

“Situamos como principios político-jurídicos supremos el aseguramiento de la dignidad y los derechos esenciales de la persona humana, el régimen

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *El Tiempo*, Seis de cada diez que acuden a la justicia se declaran insatisfechos, 14 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cifras-de-insatisfaccion-con-el-sistema-de-justicia-en-colombia-87806>

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 1189 de 2017. Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado.

jurídico político de Estado y gobierno (la república democrática constitucional y los principios básicos del Estado de derecho), todos los cuales constituyen el fundamento básico de la convivencia política pacífica. Ello permite mantener la continuidad jurídica del ordenamiento constitucional y no efectuar una ruptura jurídica”<sup>5</sup>.

Además, agrega que:

“El poder constituyente es “la potencia originaria, extraordinaria y autónoma del cuerpo político de una sociedad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica, pudiendo sustentar o cancelar la constitución en su pretensión de validez”<sup>6</sup>.

Se puede inferir de lo anterior que el desarrollo de la norma constitucional, su prelación y conservación suponen una garantía para la continuidad del ordenamiento jurídico dentro del Estado Social de Derecho, dentro del cual es esencial la distinción armónica ente las ramas del poder público. Además de esto, que el poder constituyente primario, en desarrollo de sus capacidades originarias instituye un poder constituyente derivado, que en las democracias toma forma en órganos de representación popular como el Congreso de la República. Al poder derivado le corresponde la preservación de la intención del poder original, pero además le recae la responsabilidad de realizar enmiendas a la Constitución Política.

El Congreso de la República, en cumplimiento de la orden constitucional tiene el deber de preservar la continuidad jurídica que el constituyente primario plasmó en la Constitución de 1991, para lo cual, además, tiene la plena facultad de reformarla.

Ahora bien, las facultades del Congreso como constituyente derivado tienen límites formales impuestos por la propia Constitución y sus principios. Carl Schmitt ha definido esta función dentro de los siguientes parámetros:

“La facultad de reformar la Constitución, atribuida a una formación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero solo bajo el supuesto que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo: la facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etcétera, pero manteniendo la Constitución.”<sup>7</sup>

Las capacidades de reforma constitucional atribuidas al Congreso de la República son limitadas y no pueden sustituir la Constitución o transgredir sus elementos esenciales.

“Un poder constituyente instituido tiene como finalidad evitar la alteración sustantiva de la idea de derecho y principios estructurales básicos determinados por la Constitución, sin que exista una intervención directa del cuerpo político de la sociedad, único legitimado para modificar la idea de derecho contenida en la carta fundamental.”<sup>8</sup>

Una reforma constitucional que tenga como objeto desarrollar y dar cumplimiento a algunos preceptos constitucionales como el acceso oportuno y eficaz a la justicia o la administración de esta por parte de órganos independientes, son competencias que a todas luces recaen en el Constituyente Derivado, entre otras cosas, porque dicha propuesta no consiste en sustituir o modificar la idea misma de justicia o de acceso a ella, ni se pretende modificar la noción propia de “administración de justicia” dentro de la teoría de la separación de poderes.

Para ser más precisos, la Corte Constitucional ha mencionado los parámetros que permitirían concluir que el legislativo ha excedido sus competencias en materia de reforma a la Constitución:

“mediante el juicio de sustitución (a) se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, (b) se analiza si este reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, (c) se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no, si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles.”<sup>9</sup>

La idea de una reforma estructural a la justicia de ninguna manera excede el límite de competencias atribuidas al Congreso de la República. Por el contrario, este límite es concordante con la idea de realizar una reforma que preserve los elementos esenciales de la Carta Magna.

“En efecto, sin más trabas que las procedimentales, el poder constituyente derivado puede disponer de su propia Constitución, sin sujeción a ningún límite material, dado que de esa forma el pueblo puede, de manera pacífica, o sea, jurídicamente, adoptar en cada momento histórico el orden político que más convenga a sus intereses.”<sup>10</sup>

No se acompaña la intención de convocar una asamblea constituyente para reformar la justicia

<sup>5</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Poder Constituyente, Reforma de la Constitución y Control Jurisdiccional de Constitucionalidad. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 36, enero-junio 2017. PP. 335-336.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 328.

<sup>7</sup> Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza, 1982, p. 119. Citado en: Nogueira Alcalá, Humberto, Poder Constituyente, Reforma de la Constitución y Control Jurisdiccional de Constitucionalidad. En: Cuestiones

Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 36, enero-junio 2017. P. 336.

<sup>8</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Poder Constituyente, Reforma de la Constitución y Control Jurisdiccional de Constitucionalidad. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 36, enero-junio 2017. P330-. 331.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003.

<sup>10</sup> El Poder Constituyente Derivado y Los Límites Jurídicos del Poder de Reforma Constitucional. Rubén Hernández Valle.

porque dicha reforma, sobre la cual no se discute su urgencia, no excede las competencias que el constituyente primario le otorgó al Congreso de la República. Este, como órgano donde convergen las distintas concepciones que sobre distintas materias tiene la sociedad, tiene la legitimidad y la plena facultad para dar trámite a esta reforma. En este sentido, **una propuesta de Asamblea Nacional Constituyente que reforme la justicia solo tendrá éxito si es el resultado de un proceso de concertación entre las distintas fuerzas políticas que a través de un gran pacto nacional acuerden emprender dicha reforma.** Cabe resaltar que el Gobierno nacional presentó recientemente una propuesta de reforma a la justicia y el Congreso, en desarrollo del mandato del pueblo, deberá tomar una decisión sobre esta materia. No se desconoce, sin embargo, que el mecanismo de una constituyente para reformar la justicia puede poner de manifiesto una discusión interesante en un contexto político diferente al que actualmente vive el país. Por las razones antes expuestas es claro que el Congreso de la República está plenamente facultado para adelantar mediante Actos Legislativos las modificaciones o adendas necesarias que permitan efectivizar la materialización de los derechos relacionaos con la administración de justicia, por ello no es necesario entrar en un proceso más extenso y complejo como el que propone el proyecto, el cual podría hacer incurrir al Estado en un importante desgaste.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Senado de la República, archivar el **Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado**, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

#### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es consultar al pueblo colombiano sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para modificar parcialmente la Constitución Política a partir de los principios de competencia, duración, e integración desarrollados en la presente ley para efectuar una reforma integral y estructural de la Rama Judicial y Administración de Justicia consagrada en el Título VIII de la Constitución Política, así como las demás disposiciones constitucionales que no hagan parte de este título pero que en todo caso guardan una relación estricta y necesaria con la Administración de Justicia.

**Artículo 2°. Principio de competencia.** La Asamblea Nacional Constituyente podrá reformar la Constitución Política exclusivamente en las materias relacionadas con la estructura y administración de la Rama Judicial y Administración de Justicia, así:

1. Título VIII –De la Rama Judicial- de la Constitución Política de 1991.
2. Título X –De los Organismos de Control- de la Constitución Política de 1991.
3. Juzgamiento de los Magistrados de la Corte Constitucional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Consejo de Estado, Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación.
4. Funciones electorales de las Altas Cortes.
5. Disposiciones constitucionales que, de no encontrarse en dicho Título, guarden relación estricta y necesaria con la Administración de Justicia.
6. Disposiciones constitucionales que, como estricta consecuencia de las reformas realizadas en las materias relacionadas en los numerales anteriores, sean necesarias para mantener la integridad y coherencia de la Constitución Política y que, en todo caso, estén relacionadas con la Administración de Justicia.

**Parágrafo.** El reglamento interno que adopte la Asamblea Nacional Constituyente para su funcionamiento deberá respetar estrictamente el ámbito de competencia previsto en el presente artículo.

**Artículo 3°. Término.** La Asamblea Nacional Constituyente será instalada dentro del término

máximo de dos (2) meses después de la fecha en que se declaren elegidos sus integrantes por el Consejo Nacional Electoral. Podrá sesionar y adoptar decisiones durante el término máximo de tres (3) meses contado a partir de su instalación.

La Asamblea Nacional Constituyente no podrá por ningún motivo extender el término de su funcionamiento, y cualquier decisión que adopte con posterioridad a este término será nula de pleno derecho y carecerá de toda validez, sin perjuicio de la responsabilidad que por ello les corresponda a sus miembros.

**Artículo 4°. Composición.** La Asamblea Nacional Constituyente será elegida popularmente mediante sufragio libre, universal, directo y secreto. Estará integrada por 30 delegatarios que deberán ser elegidos en circunscripción nacional, así:

1. El 70% de los delegatarios serán elegidos de listas presentadas por:
  - a) Partidos políticos o movimientos políticos con personería jurídica;
  - b) Por grupos significativos de ciudadanos de conformidad con la normatividad vigente para la presentación de listas al Senado de la República.
2. El 30% de los delegatarios serán elegidos de listas presentadas por las Universidades Públicas o Privadas con programas de Derecho acreditados en alta calidad.

La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para la consulta sobre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente deberá ser diseñado de tal forma que los electores puedan votar por las listas presentadas por los partidos políticos o movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos y, separadamente, por las listas presentadas por las Universidades.

Las listas serán cerradas y deberán ser conformadas sucesivamente por un hombre y una mujer.

Para asegurar la representación proporcional se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

Los delegatarios no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la Asamblea Nacional Constituyente, por los candidatos no elegidos que le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

La financiación será exclusivamente pública. El Gobierno nacional reglamentará el acceso a medios

de comunicación. Se sancionará toda infracción a las normas de financiación de campañas electorales de acuerdo a la normatividad vigente.

**Artículo 5°. Requisitos.** Para ser elegido delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente se requiere:

- (i) Ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- (ii) Ser mayor de 25 años.
- (iii) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
- (iv) No tener vigente sanción fiscal o disciplinaria alguna.

**Artículo 6°. Régimen de los Delegatarios.** Los delegatarios serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo y tendrán el mismo régimen de asignaciones de los congresistas además del apoyo logístico y de personal que les asignará el Gobierno nacional.

Los delegatarios tendrán la obligación de poner en conocimiento de la corporación cualquier interés directo que puedan tener en alguna decisión que les afecte de alguna manera a ellos, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho. En consecuencia, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas, impedimento que será decidido por el pleno de la Corporación.

**Artículo 7°. Facultades de la Asamblea.** La Asamblea Nacional Constituyente se reunirá por derecho propio, y tendrá su sede en la capital de la República. La Asamblea se dará su propio reglamento.

La Asamblea podrá citar a cualquier funcionario público para obtener la información que considere oportuna, y podrá invitar a cualquier ciudadano o institución privada para escuchar su opinión, cuando así lo estime conveniente.

**Parágrafo.** La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Tribunales Administrativos deberán rendir a la Asamblea Nacional Constituyente dentro de los ocho (8) días siguientes a su instalación, un informe en donde indiquen su posición acerca del estado actual de la Rama y de la gestión judicial en el país o su distrito judicial, así como su informe de gestión en los últimos diez (10) años.

**Artículo 8°. Pregunta.** De conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1757 de 2015, las siguientes serán las preguntas que serán sometidas a consideración del pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en el artículo

376 de la Constitución Política, decida si aprueba la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la que trata la presente ley:

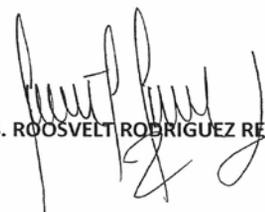
1. ¿Aprueba usted la convocatoria una Asamblea Nacional Constituyente conformada por 30 delegatarios que sesionará por tres (3) meses en la ciudad de Bogotá, D. C. para reformar parcialmente la Constitución Política de Colombia exclusivamente en las materias relacionadas con la Reforma de la Rama Judicial y Administración de Justicia? **SÍ\_ NO\_**
2. ¿Aprueba usted que la Asamblea Nacional Constituyente reforme la Constitución Política exclusivamente en las materias relacionadas con la Reforma de la Rama Judicial y Administración de Justicia, de conformidad con el siguiente temario?
  - a) Título VIII -De la Rama Judicial- de la Constitución Política de 1991. **SÍ\_ NO\_**
  - b) Título X -De los Organismos de Control- de la Constitución Política de 1991. **SÍ\_ NO\_**
  - c) Juzgamiento de los Magistrados de la Corte Constitucional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Consejo de Estado, Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación. **SÍ\_ NO\_**
  - d) Funciones electorales de las Altas Cortes. **SÍ\_ NO\_**

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia, como consta en la sesión del día 5 de diciembre de 2017, Acta número 28.**

**NOTA:** Este proyecto fue aprobado por la Comisión Primera en el mismo texto del proyecto original.

Presidente,



H.S. ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO

Secretario General,



GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

### CONTENIDO

Gaceta número 733 - Miércoles, 19 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 136 de 2018 Senado, por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva. ....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo Número 03 de 2018 Senado, por medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones. ....	7
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018. ....	19
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones. ....	21
Informe de Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia. ....	27