



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 533

Bogotá, D. C., jueves, 28 de julio de 2011

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 022 DE 2011 CÁMARA

*por la cual se reglamenta el derecho de libertad
de conciencia, reconocido en el artículo 18
de la Constitución Política.*

Artículo 1°. En desarrollo del artículo 18 de la Constitución Política y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, el Estado garantiza a toda persona, sin exclusión alguna, el derecho fundamental de libertad de conciencia, con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción.

Artículo 2°. La libertad de conciencia comprende el derecho de formar libremente la propia conciencia, religiosa o no, de actuar conforme a los imperativos de la misma, individual o colectivamente, y de no ser molestado por razón de las propias convicciones éticas, morales o religiosas ni compelido a actuar en contra de ellas.

Artículo 3°. La libertad de conciencia incluye asimismo el derecho de objeción de conciencia, entendida como el derecho de toda persona de ser eximida del cumplimiento de aquellas obligaciones jurídicas (de carácter constitucional, legal, administrativo, judicial o contractual) que le impongan acciones u omisiones contrarias a los propios y graves imperativos religiosos, morales o éticos, sinceramente asumidos y debidamente probados.

El derecho de objeción de conciencia no exime del cumplimiento de prestaciones sustitutivas que, según el caso, puedan establecerse con la finalidad de garantizar el principio de igualdad ante la ley o evitar el fraude de ley.

Teniendo en cuenta lo indicado en el literal d) del artículo 7° de esta ley, en el caso de menores de edad la objeción de conciencia podrá ser planteada por sus padres o representantes legales.

Artículo 4°. La libertad de conciencia, incluida su manifestación mediante objeción de conciencia, sólo puede ser objeto de aquellas restricciones que, pre-

vistas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden público, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de terceros.

Artículo 5°. Ninguna persona podrá ser objeto de tratamiento discriminatorio, directo o indirecto, por razón del ejercicio de su derecho de objeción de conciencia. Lo anterior se aplica igualmente a quienes tienen alguna relación funcional o contractual con el Estado o con cualquier órgano o agencia pública. El tratamiento discriminatorio a los objetos, ya sea por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar a responsabilidad jurídica.

Artículo 6°. La objeción de conciencia, suficientemente motivada, se presentará por escrito ante la autoridad que estableció la respectiva obligación o ante quien tenga el deber de hacerla cumplir. En cualquier caso, se reconoce el derecho a la acción de tutela, en los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Artículo 7°. Las autoridades señaladas en el artículo anterior y, en su caso, los jueces, al examinar la objeción de conciencia, o los conflictos a que su ejercicio pueda dar lugar, además de tener en cuenta las leyes o reglamentos específicos que pudieran existir, deberán:

a) Examinar si la objeción corresponde a un imperativo religioso, ético o moral sincero, grave e ineludible, sin entrar a juzgar la pertinencia o procedencia de las convicciones o creencias del objeto;

b) Establecer si, de conformidad con el artículo 4° de esta ley, como consecuencia del ejercicio del derecho de objeción de conciencia resultan afectados los derechos fundamentales de otros o un interés jurídico superior y, en caso afirmativo, determinar si pueden utilizarse medios alternativos para el cumplimiento del deber jurídico en cuestión que permitan el máximo respeto posible de la conciencia del objeto;

c) Ordenar, cuando corresponda, el cumplimiento de obligaciones sustitutivas respetuosas de la conciencia del objeto, teniendo en cuenta que no podrán establecerse prestaciones sustitutivas o alternativas que tengan carácter sancionatorio o discriminatorio;

d) Asegurar la protección de los menores de edad cuando de algún modo se vean afectados por la objeción.

Artículo 8°. En caso de duda, las disposiciones anteriores deberán interpretarse del modo menos restrictivo para la libertad de conciencia del objeto.

Artículo 9°. Sin perjuicio de otros supuestos que pudieran presentarse, se reconoce especialmente el derecho de objeción de conciencia en las siguientes circunstancias:

- a) En la prestación del servicio militar;
- b) En obligaciones que puedan imponerse con ocasión del ejercicio de la profesión médica o de profesiones relativas a la salud;
- c) En el cumplimiento de obligaciones civiles y laborales, como son el deber de prestar juramento, rendir homenaje a los símbolos patrios, días laborales y demás obligaciones afines;
- d) En las actividades de investigación científica;
- e) En la prestación de servicios farmacéuticos;
- f) En el ámbito educativo, cuando las actividades o programas de enseñanza incluyan aspectos incompatibles con las propias creencias o convicciones;
- g) En el ámbito del ejercicio de las funciones públicas, cuando las obligaciones para ser cumplidos incluyan aspectos incompatibles con las propias creencias o convicciones.

El Estado garantizará en estos y otros supuestos el cumplimiento efectivo de los servicios públicos y de las funciones públicas, sin detrimento del ejercicio del derecho fundamental de libertad de conciencia.

Artículo 10. Cuando lo considere conveniente para la mejor garantía de la libertad de conciencia y de la seguridad jurídica, corresponde al Gobierno Nacional la reglamentación oportuna de los distintos supuestos de objeción de conciencia, actuales o futuros en el marco de los principios establecidos en esta ley y sin afectar el contenido esencial del derecho de libertad de conciencia.

Artículo 11. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 133 de 1994 (Ley Estatutaria de Libertad Religiosa) y demás normas reglamentarias, el Estado colombiano podrá celebrar Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno con las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas reconocidas o registradas ante el Ministerio del Interior y de Justicia, en los que se regulen la posibilidad y modalidades de ejercicio del derecho fundamental de objeción de conciencia de acuerdo con las enseñanzas o los preceptos de la respectiva iglesia o confesión religiosa.

Artículo 12. Se reconoce el derecho de las personas jurídicas de carácter privado de determinar su propio ideario institucional y de no ser obligadas a actuar en contra del mismo, en términos análogos a los expresados en los artículos anteriores.

La objeción deberá ser invocada por el representante legal, que acompañará a su petición copia auténtica de los estatutos, en los que consten los principios religiosos, éticos o morales en los que se inspira la persona jurídica.

Artículo 13°. Las personas jurídicas de las que trata el artículo 12° pueden requerir a sus miembros o dependientes que ajusten su conducta a los principios reconocidos en los estatutos, y pueden adoptar, en caso de incumplimiento, las medidas sancionadoras que los estatutos prevean.

Artículo 14°. El Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales deberán dar a conocer esta Ley por cualquier medio que se considere efectivo y expedito para su debida difusión y comprensión.

Artículo 15°. Esta Ley regirá a partir de su promulgación, deroga toda norma que le resulte contraria y será publicada en la Gaceta del Congreso de la República y el Diario Oficial.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚPLASE.

(This section contains numerous handwritten signatures and names, including: Luis Enrique Dussain L., Juan Carlos Sánchez, Jorge Kinán Mosaló, Benaventura León, and others. There are also some printed names like 'Henry Drc' and 'Comunicación'.)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 022 DE 2011 CÁMARA

por la cual se reglamenta el derecho de libertad de conciencia, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Política.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Ninguna disposición de nuestra Constitución debe ser más apreciada por el hombre que aquella que protege la libertad de conciencia frente a las iniciativas de la autoridad civil”

Thomas Jefferson

Objeto del Proyecto de Ley Estatutaria

El objeto del Proyecto de Ley Estatutaria es desarrollar el derecho fundamental de libertad de con-

ciencia, específicamente en los casos en los que, debido al carácter imperativo de una ley, una decisión administrativa o judicial, un contrato o convención, la persona considere fundada y razonadamente que la misma representa una grave contradicción con sus convicciones más profundas, sean estas de carácter moral, filosófico o religioso, haciéndose por ello inviable la realización de la conducta prescrita.

Con este proyecto de ley se propone darle un tratamiento a la objeción de conciencia como un derecho fundamental derivado del derecho de libertad de conciencia, según ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional; derecho que, conforme con la literatura especializada del tema y la forma como está reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano, debe ser entendido como una garantía individual que debe ser promovida, tutelada y amparada por el Estado.

La Constitución Política de Colombia establece en el literal a) del artículo 152 que el Congreso de la República mediante Ley Estatutaria regulará, entre otras materias, la relativa a los “*Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*”. Esta reserva constitucional se explica porque el órgano del debate político es el encargado de regular, medir, limitar los derechos de carácter fundamental.

La doctrina de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en el sentido de que los criterios determinantes para identificar si una disposición que regule derechos y deberes fundamentales debe ser tramitada como ley estatutaria son los siguientes:

- i) Tratarse de derechos y deberes de carácter fundamental;
- ii) Regular los elementos estructurales y principios básicos del derecho o deber en cuestión;
- iii) Referirse a los contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho;
- iv) Regular aspectos inherentes al ejercicio del derecho fundamental;
- v) Establecer los límites, las restricciones, las excepciones y las prohibiciones que afecten el núcleo esencial del derecho;
- vi) Tratarse de un cuerpo normativo que regule de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental;
- vii) Hacer referencia a la estructura general y a los principios reguladores, pero no al desarrollo integral y detallado del derecho fundamental, y
- viii) Referirse a situaciones principales e importantes de los derechos fundamentales¹.

Con base en estos criterios, el proyecto de ley regula el derecho de libertad de conciencia, así como el derecho de objeción de conciencia, abarcando el objeto, los principios y los límites del derecho de libertad de conciencia, así como el derecho de objeción de conciencia a través de los ámbitos en los cuales tal figura puede hacer parte del ordenamiento jurídico como una verdadera y eficaz garantía de la libertad de conciencia (artículo 18), en conexión con el principio de la dignidad humana (artículo 1°), la libertad religiosa y de cultos (artículo 19), así como la libertad de pensamiento (artículo 20).

El proyecto de ley también tiene en cuenta la exhortación que la Corte Constitucional le hiciera al Congreso de la República mediante la Sentencia C-728 de 2009², en el sentido de regular mediante una Ley Estatutaria el derecho de objeción de conciencia al servicio militar.

Del mismo modo, el Proyecto de Ley Estatutaria tiene presente la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho de objeción de conciencia, la cual no ha sido ni uniforme ni exenta de polémica, razones por demás para debatir tal derecho en el seno del órgano político representativo y democrático por excelencia: el Congreso de la República. Pero, además, dado que el ordenamiento jurídico colombiano ha sido inspirado por la tradición romano-germánica, cuyo centro de gravedad es un derecho escrito y legislado por un órgano especializado como el Parlamento, parece a todas luces inconveniente que el desarrollo de una institución que involucra derechos fundamentales de las personas en los últimos años venga teniendo un desarrollo jurídico exclusivamente de carácter jurisprudencial, lo cual es propio de un sistema de *Common Law*, en el cual el precedente judicial constituye la matriz del derecho vigente. Ante este escenario, el proyecto de ley pretende armonizar la jurisprudencia constitucional sobre la materia, enriqueciendo el debate con argumentos de naturaleza política, filosófica y constitucional, de forma tal que los ciudadanos tengan en una ley aprobada por el Congreso de la República la justificación de la institución, las condiciones, los supuestos y los procedimientos que se deben observar al invocar tal garantía fundamental.

El derecho fundamental de libertad de conciencia

La libertad de conciencia, la libertad religiosa y la libertad de pensamiento se constituyen en los pilares del sistema democrático contemporáneo. Estos derechos fueron primariamente concebidos para proteger a las minorías políticas o religiosas, pero su alcance se ha ido ampliando para proteger a toda persona, pertenezca o no a un grupo político o profese o no una creencia religiosa.

Los tres ejes centrales de la libertad son esenciales, de igual forma, en la tipificación del Estado Social de Derecho, promotor de los derechos fundamentales, garante de los principios constitucionales y ejecutor de los acuerdos convencionales en materia de Derechos Humanos. No existe democracia ni Estado de Derecho sin el reconocimiento y plena efectividad de los derechos de libertad, que se traducen en actuar y vivir conforme a lo que se piensa y a lo que se cree. El tránsito del Estado Social de Derecho al Estado de Derechos exige, por tanto, como premisa fundamental el reconocimiento de la religión, la conciencia y el pensamiento como hechos susceptibles de reconocimiento jurídico, en tanto que cada uno de estos bienes (religión, conciencia y pensamiento), no se reducen al ámbito de lo personal, sino que son hechos sociales, que deben ser reconocidos y regulados por el ordenamiento jurídico.

El Estado Democrático como Estado de Derecho que promueve el Estado de Derechos tiene como premisa un régimen de libertades y no de prohibiciones. En el marco de la democracia y de los derechos,

¹ Sentencia C-981 de 2005 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

² Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Mendoza Martelo).

lo deseable es que la persona “*determine su conducta sólo por la libre adopción de los principios morales que, luego de suficiente reflexión y deliberación, juzgue válido*”³.

La libertad de conciencia es una manifestación de la libertad, principio-derecho constitucional que jurídicamente implica un ámbito de autonomía, así como de inmunidad de coacción. Esa dimensión de la libertad también ha sido reconocida como libertad moral.

Alcance del derecho de libertad de conciencia en la Constitución Política

A diferencia de otras Constituciones, la Constitución Política de Colombia regula como derechos distintos el derecho de libertad de conciencia (artículo 18), el derecho de libertad religiosa y de cultos (artículo 19) y el derecho de libertad de pensamiento (artículo 20). Sin que por ello deje de resaltar la armonización de cada uno de esos derechos como ámbitos de libertad que deben ser coordinados.

El artículo 18 constitucional establece:

Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

La norma constitucional tiene tres partes claramente diferenciables:

- a) La garantía de la libertad de conciencia como derecho;
- b) La titularidad del mismo, y
- c) La determinación de algunos contenidos esenciales de ese específico derecho de libertad.

a) La garantía del derecho de libertad de conciencia

El bien jurídico de la conciencia es garantizado como derecho de libertad con carácter constitucional. La garantía del derecho implica, por una parte, su reconocimiento, esto es, la aceptación por parte del Estado de que la libertad de conciencia es un bien debido en justicia y, por tanto, un derecho fundamental constitucional. Pero, de igual forma, un bien que el Estado debe promover, asegurar y proteger de manera efectiva, de conformidad con el inciso 2° del artículo 2° Constitucional, según el cual “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado”.

El bien jurídico de la conciencia ha sido interpretado de dos maneras por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En una primera etapa, la conciencia fue entendida como el discernimiento sobre lo que está bien y está mal. “[F]acultad del entendimiento de formular juicios prácticos en relación con lo que resulta ser una acción correcta frente a una situación concreta que se presenta de facto”⁴. En una segunda etapa, la Corte ha entendido la conciencia como la facultad para autodeterminar la propia conducta en situaciones concretas, en atención a las propias convicciones o el derecho “*para actuar en consideración a sus propios parámetros de conducta sin que*

puedan imponérsele actuaciones que estén en contra de su razón”⁵.

En sentido estricto, la conciencia es el medio por el cual puede conocerse qué es el bien en un determinado lugar y momento. Es el último juicio práctico de la razón, norma subjetiva de la moralidad, a través de la cual la ley moral o norma objetiva, interiorizándose, alcanza su plena eficacia en el orden ético⁶. La conciencia está en el corazón de todo proceso de toma de decisiones, y si bien tiene un carácter subjetivo, no por ello debe afirmarse que sea relativa, pues está definida por unos *principios objetivos* de carácter religioso, moral y ético que inciden en la adopción de decisiones en una situación concreta.

La conciencia implica un conocimiento, una cierta ciencia. Se trata de un conocimiento que relaciona al hombre no ya con la verdad y el bien en cuanto conocidos sino con la verdad y el bien en cuanto susceptibles de ser realizados; esto es, de un *juicio de deber*. La conciencia expresa, por tanto, un conocimiento práctico: un *dictamen* para obrar, en un caso concreto, aquello que es *debido* en una situación específica. No ha de confundirse con el mero querer, porque la conciencia es *juicio ético o norma de obrar*. Este juicio tiene carácter imperativo, la persona debe actuar de conformidad con su conciencia, porque la conciencia la llama a realizar el bien en una acción concreta y a abstenerse de contribuir a realizar el mal. La conciencia, en consecuencia, es el dictamen o juicio práctico que expresa el deber moral y que se constituye en la norma próxima del obrar⁷.

El derecho fundamental de la objeción de conciencia forma parte del bloque de constitucionalidad. Es reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos 2°, 3°, 14 y 22), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2.1, 7°, 18, 20 y 23), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 18.1, 19, 22 y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 6° y 13.3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 12.1, 16.1 y 24) y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5° d vii, ix y e).

b) La titularidad del derecho de objeción de conciencia

El artículo 18 constitucional reconoce, a diferencia de otros artículos reguladores de derechos fundamentales, al sujeto titular del derecho de libertad de conciencia con el pronombre indefinido “*Nadie*”, para significar, según la primera acepción del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, “[N]inguna persona”⁸. *Nadie* es el antónimo de alguien. La misma extensión que tienen las voces *alguien* y *alguno* tienen en un sentido negativo las voces *na-*

⁵ Sentencia C-332 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

⁶ Lois Cabello, M. C., Voz “Conciencia”, en *Gran Enciclopedia Rialp*. Editorial Rialp, Madrid, 1991, vol. 6, pp. 174 ss.

⁷ Cotta, Sergio. “Coscienza e obiezione di coscienza (di fronte all’ antropología filosofica)”, en *Iustitia*, 2, 1992, pp. 110 ss.

⁸ Voz “Nadie”, en *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, <http://www.rae.es/rae.html> (consultada 5-10-2010).

³ Nino, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 230.

⁴ Sentencia C-616 de 1997 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

die y ninguno. Nadie excluye ilimitadamente toda persona, sin determinar ni clase ni número. Ninguno excluye limitadamente todas las personas que componen la clase o número de que se habla.

El texto del artículo 18 constitucional debe relacionarse con el artículo 2º, ya citado, según el cual las autoridades de la República deben proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus creencias, derechos y libertades.

c) *Contenido esencial del derecho de libertad de conciencia*

De una manera enunciativa, el artículo 19 constitucional hace referencia a algunas manifestaciones de este derecho de libertad, las cuales concreta en:

- i) No ser molestado por razón de sus convicciones o creencias;
- ii) Ni compelido a revelarlas, y
- iii) Ni obligado a actuar contra su conciencia.

Esta enunciación no debe entenderse como negación de otras manifestaciones de la libertad de conciencia que no figuren expresamente en el citado texto.

La naturaleza de la objeción de conciencia

Para Joseph Raz, “la objeción de conciencia consiste en una violación del derecho en virtud de que el agente le está moralmente prohibido obedecerlo, ya sea en razón de su carácter general o porque el universo normativo se extiende a ciertos casos que no debieran ser cubiertos por él. Por ello, la objeción de conciencia es un acto privado para proteger al agente de interferencias por parte de la autoridad pública”⁹. Ese acto privado al tener dimensión social es susceptible de ser regulado en el ordenamiento jurídico.

La objeción de conciencia también ha sido definida como “la negativa del individuo, por motivos de conciencia, a someterse a una conducta que en principio sería jurídicamente exigible ya provenga la obligación directamente de la norma, ya de un contrato, ya de un mandato judicial o resolución administrativa”¹⁰.

Para Mario Madrid Malo, la objeción de conciencia “es el rechazo de cierto imperativo jurídico por quien invoca un juicio personal de la razón práctica que le impide acatarlo: es la resistencia a cumplir lo preceptuado en una ley o en una orden por valorar en términos negativos la licitud moral del comportamiento en ella prescrito. Sólo hay, pues, objeción de conciencia cuando la negativa se refiere a conductas exigidas por el derecho”¹¹.

La Corte Constitucional, por su parte, ha definido recientemente la objeción de conciencia como “la resistencia a obedecer un imperativo jurídico invocando la existencia de un dictamen de conciencia que impide sujetarse al comportamiento prescrito”¹².

Según la definición de Rodolfo Venditti, adoptada por esa Corporación Judicial, la “resistencia” a cumplir un deber jurídico radica en la existencia de un conflicto entre deberes de diversa naturaleza: moral y jurídica.

En el lenguaje común, se suele concebir la objeción de conciencia como una figura cuya motivación última siempre es de carácter religioso. Nada más erróneo, e infortunadamente la Corte Constitucional ha seguido tal orientación en algunas providencias¹³. De hecho, argumentar de esa manera dejaría fuera de la categoría de los objetores de conciencia a las personas que puedan tener propósitos exclusivamente éticos, morales, o de otra índole¹⁴, para desobedecer una norma, una decisión administrativa o judicial, con una motivación exenta de contenido político¹⁵.

La objeción de conciencia plantea un dilema de honda raigambre moral, jurídica y política, esto es, la tensión entre una obligación o un deber jurídico, que en principio debe ser acatado por el ciudadano; y la fidelidad de este a sus convicciones más profundas. Este comportamiento se presenta frente a un deber que es percibido como *inmoral* o *injusto*, por desconocer derechos fundamentales o una ley moral de carácter objetivo. La exoneración al cumplimiento del deber jurídico no extraña un recurso de violencia, sino un ejercicio de razonabilidad de carácter práctico.

La objeción de conciencia de desobediencia al derecho¹⁶ o “la posible negatividad moral de la ley civil”¹⁷.

La objeción de conciencia tiene un doble carácter: Derecho y deber. Como derecho es bien debido en exigencia de justicia. Derecho, corolario del derecho de objeción de conciencia y en estrecha relación con otros derechos de libertad. Como deber es una acción necesaria en orden a un fin: Proteger la conciencia y actuar conforme a ella. La objeción de conciencia, por tanto, es la exteriorización de un imperativo de conciencia.

Esa doble naturaleza de la objeción de conciencia permite distinguir la objeción de conciencia de una simple negación arbitraria y caprichosa a cumplir un deber jurídico. La Corte Constitucional ha precisado que las creencias o las convicciones que son objeto de protección en el derecho de libertad de conciencia y en el derecho de objeción de conciencia deben ser profundas, fijas y sinceras¹⁸. Esta Corporación ha presentado como un ejemplo que desvirtúa la característica de la sinceridad el caso de un objetor al servicio militar que exhibe un comportamiento violento en riñas escolares.

⁹ Raz, Joseph., *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*, Oxford, 1979, Clarendon Press, pp. 263, 264 y 272.

¹⁰ Martínez-Tóron, Javier., “Las objeciones de conciencia en el derecho internacional y comparado”, en Consejo General del Poder Judicial, *Objeción de conciencia y función pública*, Madrid, 2007, p. 105.

¹¹ Madrid Malo, Mario. *El derecho a la objeción de conciencia*, Librería Ediciones del Profesional Bogotá, 2ª ed., 2004, p. 17.

¹² Sentencia T-409 de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹³ Sentencia C-355 de 2006 (M. Ps. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas) y Sentencia T-209 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁴ Rawls, John. *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 336.

¹⁵ Portela, Jorge Guillermo, *La justificación iusnaturalista de la desobediencia civil y de la objeción de conciencia*, Buenos Aires, Educa, 2005, p. 37.

¹⁶ Prieto Sanchís, Luis. “La objeción de conciencia como forma de desobediencia al derecho”, en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 62, 1984, pp. 3 ss.

¹⁷ Possenti, Vittorio. “Sull’ obiezione di coscienza”, en *Vita e Pensiero*, 1992, pp. 666 ss.

¹⁸ Sentencia C-728 de 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Las condiciones de *profundidad y fijeza* de las convicciones y creencias pueden ser identificadas teniendo en cuenta la solidez de la *tradicón ética* en la que se fundan (hay principios éticos que tienen más de 3.250 años como los 10 Mandamientos), la *fuerce* (las religiones tienen una ascendencia tal en todos los aspectos de la vida de las personas, que sus normas éticas suelen afectar de forma más profunda e integral la conciencia de sus miembros, que, por ejemplo, las desarrolladas por grupos cívicos o políticos) y la *razonabilidad* (reflejada en el número y calidad argumental de documentos en los cuales se desarrollan estas normas éticas).

A diferencia de lo que se predica de la desobediencia civil o acto de finalidad política que tiene por objeto el cambio de una norma o de políticas de Estados; la objeción de conciencia está ordenada a preservar el propio dictamen de la conciencia y en rehusar el cumplimiento de deberes injustos. De esta forma, *“la objeción no se presenta como un instrumento de lucha o transformación política; simplemente se trata de rehusar el cumplimiento de la ley porque es injusta y no para que deje de serlo. No es una táctica ni una estrategia; el significado de la objeción de conciencia se agota en su propia exteriorización”*¹⁹.

La exteriorización de los motivos de conciencia no ha de entenderse en sentido negativo porque *“hablar de objeción de conciencia es referirse a una parte ‘normal’ del ordenamiento jurídico (una parte de singular importancia, además: los derechos fundamentales), y no a una excepción del mismo, que sólo requeriría acomodación cuando insoslayables razones de orden público así lo requiriesen”*²⁰.

El derecho de objeción de conciencia no es, por tanto, la facultad que tiene una persona para que le reconozca de manera exceptiva el derecho a ser declarada objetora y exenta del cumplimiento de un deber jurídico. Desde esta perspectiva restrictiva tendrían que revelarse y ponderarse las creencias invocadas por el objetor, con lo cual el Estado realizaría juicios de valor sobre las convicciones o creencias morales o religiosas y definiría quién está en lo correcto o quién se equivoca en materias de conciencia. Si la objeción de conciencia es un derecho que debe ser reconocido, no ha de entenderse como el derecho a obtener de los jueces o de la administración una decisión sobre una solicitud ni tampoco como el procedimiento donde se puede conceder por el Estado una excepción²¹.

Si el objetor no obtiene un permiso para incumplir un deber y si debe notificar o comunicar ante la autoridad correspondiente la oposición de cumplir un determinado deber jurídico porque está convencido de que al hacerlo incurre en una grave falta moral es para evitar afectar con su objeción a terceros y como modo de asumir la responsabilidad del ejercicio de su derecho. Sin embargo, esa expresión de voluntad

no implica *“confundir acción procesal con derecho sustantivo, el modo de ejercicio con el contenido del derecho”*²².

En la objeción de conciencia se encuentran, por tanto, implícitas las siguientes situaciones:

- i) Un deber legal que le exige a una persona realizar una acción contraria a sus convicciones o creencias morales, éticas o religiosas;
- ii) Una situación singular y concreta que genera un grave conflicto personal entre el cumplimiento del deber jurídico y el deber moral. El dilema ético para el objetor es o elegir entre desobedecer el deber jurídico o desobedecer su conciencia;
- iii) Una eximente por razones de conciencia del cumplimiento del deber jurídico;
- iv) Un incumplimiento justificado de un deber jurídico por el cumplimiento justificado de un deber moral y, por ende, una exención de responsabilidad;
- v) Una notificación o comunicación ante la autoridad competente, en el caso de que ello sea posible, de la oposición a ejecutar el deber jurídico objetado.

La objeción de conciencia como derecho fundamental

La jurisprudencia de la Corte ha resaltado en relación con la objeción de conciencia, entre otras, las siguientes notas:

- i) Que la objeción de conciencia es *“uno de los corolarios obligados”* de la libertad de pensamiento, de la libertad religiosa y de la libertad de conciencia²³;
- ii) Que en el ámbito de la conciencia *“las interferencias estatales o son inadmisibles o exigen una mayor carga de justificación. Así quien objeta por razones de conciencia goza prima facie de una presunción de corrección moral. El Estado debe, entretanto, aportar los argumentos que justificarían una intervención en este campo en principio inmune a cualquier interferencia”*²⁴;
- iii) Que el presupuesto de la objeción de conciencia *“es la existencia de unos deberes jurídicos que pueden consistir en un mandato previsto expresamente en la Constitución, o en una obligación legal, o resultar de una relación jurídica que habilite a una persona para exigir de otra determinada conducta, como ocurre en el ámbito educativo, o en el de la salud, o en laboral. En todos los casos, el objetor plantea que el acatamiento de ese deber jurídico es contrario a su conciencia”*²⁵;
- iv) Que los deberes constitucionales deben relacionarse con los derechos fundamentales. *“La persona humana, centro del ordenamiento constitucional, no sólo es titular de derechos fundamentales sino que también es sujeto de deberes u obligaciones, imprescindibles para la convivencia social”*²⁶;

¹⁹ Prieto Sanchís, Luis. “Desobediencia civil y objeción de conciencia”, en CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. ESCUELA JUDICIAL. *Objeción de cit.*, p. 17.

²⁰ Martínez-Torrón, Javier. *“Las objeciones de conciencia en el derecho internacional y comparado”*, en *Objeción de conciencia y función...*, cit., p. 103.

²¹ Moreno Rangel, César Humberto. *La objeción de conciencia y su aplicación al supuesto del aborto*. Madrid, 2010, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, p. 46

²² Gascón Abellán, Marina. *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 253.

²³ Sentencia T-388 de 2009 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁴ Sentencia T-388 de 2009 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁵ Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁶ Sentencia T-125 de 1994 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

v) Que los deberes, entre los que está el deber de obrar conforme a su propia conciencia, “*son aquellas conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal*”²⁷. Esos deberes son presupuesto del orden y de la existencia misma de la sociedad y del derecho;

vi) Que el derecho de objeción de conciencia, reconocido en el artículo 18 constitucional, no se encuentra subordinado a la ley, lo cual exige definir un criterio “*a partir del cual pueda hacerse efectiva la aplicación inmediata del derecho, sobre la base de que no toda manifestación de una reserva de conciencia puede tenerse como eximente frente a los deberes jurídicos, ni, en el otro extremo, todos los deberes jurídicos pueden pretenderse ineludibles, aún sobre las consideraciones de conciencia de los individuos*”²⁸;

vii) Que se requieren precisar criterios de ponderación a través de los cuales se examine “*naturaleza del reparo de conciencia, la seriedad con la que es asumido, la afectación que su desconocimiento produce en el sujeto, etc., frente a, por otra parte, la importancia del deber jurídico en relación con el cual se plantea y las circunstancias en las que se desarrolla*”²⁹;

viii) Que uno de esos criterios para establecer la seriedad y el significado del asunto de conciencia es la relación con el derecho de libertad de conciencia, porque “*sería incongruente que el ordenamiento, de una parte garantizara la libertad religiosa, y de otra se negara a proteger las manifestaciones más valiosas a la que apunta el creyente entre lo que profesa y practica. Este elemento que puede pertenecer al núcleo esencial de la libertad religiosa, define igualmente una facultad que es central a la libertad de conciencia, que refuerza aún más la defensa constitucional de los modos de vida que sean la expresión cabal de las convicciones personales más firmes*”³⁰;

ix) Que el derecho de objeción de conciencia “*encuentra límites en los derechos de los demás y en la existencia de deberes jurídicos vinculados a aspectos como los requerimientos del orden público, la tranquilidad, la salubridad o la seguridad colectivas*”³¹;

x) Que cuando con el ejercicio de la objeción de conciencia se obstaculiza el ejercicio de derechos de terceras personas deben ponderarse los derechos en conflicto. En ocasiones, la Corte ha concluido en determinadas situaciones los deberes morales pueden prevalecer sobre los deberes jurídicos.

Las objeciones de conciencia en el derecho colombiano

La doctrina jurídica reconoce cada día con más aceptación la existencia de *objeciones de conciencia* que contrastan con la existencia de una única objeción de conciencia. Estas *objeciones de conciencia* se abordan de manera independiente en razón de las situaciones específicas que regulan las que no siem-

pre son asimilables entre sí. La cada vez mayor pluralidad de la sociedad, sumado al pluralismo moral y religioso han incrementado la frecuencia, la cantidad y la naturaleza de las objeciones, hasta constituir lo que se ha dado en llamar un *big bang* jurídico de la objeción de conciencia³².

La Corte Constitucional ha reconocido el derecho de objeción de conciencia en los siguientes supuestos³³:

a) Servicio militar

La jurisprudencia de la Corte ha sido variable en el reconocimiento de la objeción de conciencia al servicio militar. En una primera etapa, que va desde la Sentencia T-409 de 1992, la Corte consideró que “[*La garantía de la libertad de conciencia no necesariamente incluye la consagración positiva de la objeción de conciencia para prestar el servicio militar. Esta figura, que en otros sistemas permite al individuo negarse a cumplir una obligación como la mencionada cuando la actividad correspondiente signifique la realización de conductas que pugnan con sus convicciones íntimas, no ha sido aceptada por la Constitución colombiana como recurso exonerativo de la indicada obligación*”³⁴. Esta Corporación ratificó esta postura en otras decisiones de constitucionalidad y de tutela³⁵.

En una segunda etapa, que se inicia con la Sentencia C-728 de 2009, la Corte se aparta de la jurisprudencia anterior, por considerar que “*a partir de una lectura armónica de los artículos, 18 (libertad de conciencia) y 19 (libertad de religión y de cultos) de la Constitución, a la luz 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*”³⁶.

b) Juramento

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al deber de prestar juramento para hacer una denuncia de carácter penal³⁷, así como del deber del Presidente de la República de prestar juramento a Dios cuando toma posesión de su cargo ante el Congreso de la República (artículo 192 constitucional)³⁸;

³² Navarro Vals, Rafael y Martínez-Torrón, Javier, *Las objeciones de conciencia en el Derecho español y comparado*, Madrid, Ed, Mc Graw Hill, 1997, p.1.

³³ Para un desarrollo de este tema: Pardo Schlesinger, Cristina. “La objeción de conciencia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana”, en *Persona y bioética*. Año 10, vol. 10, núm. 1, pp. 52 ss; Prieto, Vicente. *Las objeciones de conciencia en derecho colombiano*, promanuscrito. Del mismo autor y sobre el mismo tema; *Libertad religiosa y confesiones. Derecho Eclesiástico del Estado colombiano*, Ed. Temis-U. de La Sabana, Bogotá 2008, pp. 198-219.

³⁴ Sentencia T-409 de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

³⁵ Sentencia T-224 de 1993 (Vladimiro Naranjo Mesa), Sentencia C-511 de 1994 (M. P. Fabio Morón Díaz), Sentencia C-561 de 1995 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), Sentencia T-363 de 1995 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), Sentencia C-740 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y Sentencia T-332 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

³⁶ Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁷ Sentencia T-547 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

³⁸ Sentencia C-616 de 1997 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

²⁷ Sentencia T-125 de 1994 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²⁸ Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁹ Sentencia C-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁰ Sentencia T-026 de 2005 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

³¹ Sentencia T-728 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

c) Deberes cívicos

La Corte ha reconocido el derecho de objeción de conciencia respecto del deber de una estudiante de participar en un desfile cívico³⁹ o de izar la bandera⁴⁰, o de actuar un ciudadano como jurado de votación⁴¹.

d) Deberes en establecimientos educativos

La Corte se ha pronunciado respecto al deber de estudiantes fieles de una confesión religiosa para asistir a clases o para presentar exámenes los sábados⁴² o para asistir a bailes⁴³,

e) Tratamientos médicos

La Corte ha resuelto la situación de conflictos entre el derecho de libertad religiosa de los padres y el derecho a la vida y a la salud de su hija menor de edad⁴⁴, las transfusiones de sangre de los testigos de Jehová⁴⁵, así como los deberes de los médicos⁴⁶,

f) Aborto

Desde la Sentencia C-355 de 2006, que despenalizó el aborto en tres circunstancias específicas:

i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico;

ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico;

iii) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto⁴⁷, la Corte Constitucional se ha pronunciado en sede de tutela respecto del derecho de objeción de conciencia en materia de aborto⁴⁸.

³⁹ Sentencia T-075 de 1995 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

⁴⁰ Sentencia T-877 de 1999 (M. P. Antonio Barrera Carbo-nell).

⁴¹ Sentencia T-447 de 2004 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁴² Sentencia T-539 A de 1993 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), Sentencia T-026 de 2005 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia T-448 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y Sentencia T-044 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁴³ Sentencia T-588 de 1998 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴⁴ Sentencia T-411 de 1994 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

⁴⁵ Sentencia T-474 de 1996 (M. P. Fabio Morón Díaz), Sentencia T-659 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia T-823 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y Sentencia T-471 de 2005 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁴⁶ Sentencia T-151 de 1996 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo). Sentencia T-823 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y Sentencia T-925 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁷ Sentencia C-355 de 2006 (M. Ps. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). Sobre el desarrollo de esta jurisprudencia consultar: Procuraduría General de la Nación, *Informe de vigilancia a la Sentencia C-355 de 2006*, Bogotá, D.C., agosto 15 de 2010.

⁴⁸ Sobre este tema consultar: Hoyos Castañeda, Ilva Myriam. “Problemática jurídica de la objeción de conciencia. De nuevo sobre el fallo del aborto”, en *Persona y bioética*, año 10, vol 10, núm. 1, pp. 69. De la misma autora y sobre el mismo tema: “Los desafíos jurídicos de la objeción de conciencia. Reflexiones a partir del caso colombiano”, en *Vida y Ética*, Año 8, N° 2, diciembre 2007, pp. 135 ss.

La Sentencia C-355 de 2006 estableció las siguientes subreglas constitucionales sobre la objeción de conciencia para la prestación del servicio de la interrupción voluntaria del embarazo:

i) No es un derecho del cual son titulares las personas jurídicas o el Estado;

ii) Sólo se reconoce a personas naturales;

iii) Las clínicas, los hospitales, los centros de salud no pueden hacer uso de la objeción de conciencia;

iv) En relación con las personas naturales, la objeción de conciencia hace referencia a una “*convicción de carácter religioso debidamente fundamentada*”;

v) El médico objetor de conciencia debe remitir la mujer que se encuentre en los casos previstos en la Sentencia C-355 de 2006, en los que la conducta abortiva no constituye delito, a otro médico que sí pueda llevar a cabo el servicio de la interrupción voluntaria del embarazo, sin perjuicio de que se determine si la objeción de conciencia era procedente y pertinente.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-209 de 2008⁴⁹ reiteró las consideraciones precedentes y adoptó otras subreglas constitucionales:

i) “*La objeción de conciencia no es un derecho absoluto y su ejercicio tiene como límite la propia Constitución en cuanto consagra los derechos fundamentales, cuya titularidad también ostentan las mujeres, y por tanto no pueden ser desconocidos*”;

ii) Si “*el médico respectivo se niega a practicarlo fundándose en la objeción de conciencia, su actividad no queda limitada a tal manifestación sino que tiene la obligación subsiguiente de remitir inmediatamente a la madre gestante a otro profesional que esté habilitado para su realización, quedando sujeto a que se determine si la objeción de conciencia era procedente y pertinente, a través de los mecanismos establecidos por la profesión médica*”;

iii) La objeción de conciencia debe presentarse de manera individual y por escrito en el que se expongan los fundamentos, y

iv) La objeción de conciencia no puede vulnerar los derechos de las mujeres. Esta jurisprudencia fue reiterada en la Sentencia T-946 de 2008⁵⁰.

En la Sentencia T-388 de 2009⁵¹ la Corte Constitucional amplía la doctrina constitucional sobre la objeción de conciencia en el caso del aborto establecida, entre otras, las siguientes subreglas:

i) La objeción de conciencia es “*un derecho constitucional fundamental*” que, como todo derecho, garantiza la diversidad cultural y “*no puede ejercerse de manera absoluta*”;

ii) El ejercicio del “*derecho constitucional fundamental a la objeción de conciencia recibe en la esfera privada por la vía de lo dispuesto en el artículo 18 Superior una muy extensa protección que solo puede verse limitada en el evento en que su puesta en práctica interfiera con el ejercicio de derechos de terceras personas*”;

⁴⁹ Sentencia T-209 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁵⁰ Sentencia T-946 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

⁵¹ Sentencia T-388 de 2009 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

iii) Sólo podrá ejercer el derecho de objeción de conciencia “*el personal médico cuya función implique la participación directa en la intervención conducente a interrumpir el embarazo*”, con lo cual ese derecho no pueden ejercerlo el personal administrativo, el personal médico que realice únicamente labores preparatorias y el personal médico que participe en la fase de recuperación de la paciente;

iv) La objeción de conciencia debe manifestarse “*por escrito y debe contener las razones que impiden al funcionario llevar a cabo la interrupción del embarazo*”;

v) La objeción de conciencia al ser la “*manifestación de íntimas e irrenunciables convicciones morales, filosóficas o religiosas*” no puede ser ejercida por las personas jurídicas;

vi) Las “*autoridades judiciales no pueden excusarse en la objeción de conciencia para dejar de cumplir una norma que ha sido adoptada en armonía con los preceptos constitucionales y que goza, en consecuencia de legitimidad y validez*”, pues ello supone desconocer el artículo 2° constitucional. En este caso, resulta inadmisibles la objeción de conciencia “*por cuanto se traduce en una denegación injustificada de justicia y se liga con una seria, arbitraria y desproporcionada restricción de derechos constitucionales fundamentales*”.

Del análisis de las diversas objeciones de conciencia en el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede advertirse que esta Corporación ha ido cambiando lenta y ambiguamente respecto al derecho de libertad de conciencia haciéndose cada vez más comprensiva y garantista, salvo en materia de aborto, temática en la que la objeción de conciencia se ha limitado a personas naturales, se ha establecido que sólo puede convocarse por razones religiosas, se ha ordenado que deba hacerse por escrito y que sea susceptible de un juicio posterior de procedencia y pertinencia y se ha establecido que no puede invocarse si es el único profesional de la salud que puede practicar el llamado servicio a la interrupción voluntaria del embarazo.

Como ya se ha expresado, la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia, por ejemplo al referirse a la objeción de conciencia sobre el servicio militar obligatorio (Sentencia C-728 de 2009), que este es un derecho que, aunque de aplicación inmediata y por eso tutelable, puede tener y en ocasiones necesita tener una reglamentación y que esta debe hacerse por vía legislativa, en atención a la autonomía y competencia del Legislador, y por Ley Estatutaria, por razón de que se trata de un derecho fundamental.

La objeción de conciencia de los servidores públicos

La cuestión de la objeción de conciencia y la función pública no está exenta de polémica porque se ha cuestionado si un servidor público investido de potestades administrativas o jurisdiccionales pueda sobreponerse a las exigencias de su cargo y función alegando en apoyo de su no hacer razones de conciencia. El debate, sin embargo, no puede soslayarse a través de la afirmación de que el servidor público en razón de su condición de tal no puede ejercer el derecho de la objeción de conciencia, porque con ello se desconocería, por lo menos de manera general, que al ser sujeto de una relación especial con el

poder público también en su condición de persona es titular de titular de derechos fundamentales.

La Constitución Política establece que los servidores públicos son responsables “*por infringir la Constitución y las leyes [...] y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*” (artículo 6° Constitucional). Del mismo modo, dispone que es deber de los nacionales “*acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*” (artículo 4° Constitucional) y que los servidores públicos “*están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento*” (artículo 123) y que al entrar a ejercer su cargo prestarán juramento “*de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben*” (artículo 122 Constitucional).

En el marco de la función pública deben distinguirse la objeción de legalidad, la obediencia debida y la actuación en conciencia. Cada una de ellas tiene notas que la caracterizan y la diferencian de las demás. Todas estas figuras jurídicas ponen de relieve que el ordenamiento jurídico constitucional no excluye a los servidores públicos del cumplimiento de deberes legales.

a) Objeción de legalidad

En la objeción de legalidad⁵², se da un conflicto de deberes jurídicos que puede solucionarse por los medios previstos en el mismo ordenamiento a través de la no ejecución de un deber legal ante la duda fundada acerca de la legalidad de la norma que debe aplicarse. En razón de la supremacía de la Constitución Política y si existe “*incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*” (artículo 4°), es el mandato de la Carta Política. La llamada excepción de constitucionalidad es, por tanto, una forma de objeción de legalidad.

b) Obediencia debida

La obediencia debida, por su parte, es una figura jurídica propia del derecho penal que ha ido extendiéndose a otras áreas del derecho, considerada o bien como eximente de responsabilidad penal por delitos cometidos en cumplimiento de una orden de un superior jerárquico o causal de ausencia de acción o causal de error o causal de inexigibilidad. Esta institución jurídica está reconocida en el artículo 91 Constitucional, según el cual “[e]n caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta”. Del mismo modo, establece que “[l]os militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición” y que “[r]especto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden”.

En relación con la obediencia debida, la Corte Constitucional ha identificado, acogiendo la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, los siguientes requisitos: “[L]a orden debe ser legítima; que aun cuando se emita con las formalidades legales, si tiene un contenido antijurídico jamás podrá justificar el hecho, pese a que se invoque el principio constitucional de que trata el artículo 91, pues de él no se

⁵² Sobre este tema consultar: Navarro Valls, Rafael. “La objeción de conciencia al aborto”, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, I, 1996, pp. 46 ss.

*desprende un obediencia ciega, sino su cumplimiento dentro de los límites racionales y coherentes que demandan un Estado de derecho y apreciando las concretas circunstancias que rodean el hecho al momento de su ejecución*⁵³.

La Corte Constitucional, en todo caso, también ha considerado que las órdenes, incluso en el caso de órdenes militares, violatorias de los derechos fundamentales intangibles e inescindibles de la dignidad humana no deben ser ejecutadas, y que, en caso de serlo, tales órdenes no pueden ser alegadas como eximentes de responsabilidad⁵⁴.

La titularidad del derecho de libertad de conciencia no está restringida para los militares ni para los servidores públicos. Por el contrario, el uso del pronombre indefinido *nadie* en el artículo 18 constitucional, resalta que ninguna persona puede estar excluida de este derecho. Disposición que debe armonizarse con el artículo 2° constitucional, que establece como deber de todas las autoridades de la República proteger *“a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”*.

c) Asuntos de conciencia y actuación en conciencia

Mediante Acto Legislativo 1 de 2003, se reformó el artículo 108 Constitucional y se estableció que *“[L]os estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas”* (artículo 2°).

Del mismo modo, con este Acto Legislativo se estableció que *“[L]os estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido”* (artículo 2°).

Para la Corte Constitucional, el régimen de bancadas establecido con el Acto Legislativo N° 1 de 2003 *“convierte a los partidos y movimientos –y no simplemente a las personas elegidas– en protagonistas del acontecer legislativo”*⁵⁵. Por mandato de la norma superior, los partidos y los movimientos políticos se encuentran *“habilitados para establecer una férrea disciplina interna y para obligar a sus miembros a votar, en todos los casos –salvo en los “asuntos de conciencia”–, de conformidad con las decisiones democráticas adoptadas. En este sentido,*

*cabe indicar que la obligación de adoptar todas las decisiones de manera democrática dentro de la bancada, tiende a fomentar la discusión colectiva y a consolidar y dotar de cohesión y consistencia las actuaciones del partido o movimiento en la respectiva corporación. Esto adicionalmente, promueve el control ciudadano y la rendición de cuentas del partido respecto de sus electores”*⁵⁶.

La reserva constitucional establecida del derecho a la configuración reglamentaria de los partidos y movimientos políticos encuentra límite en el derecho de sus miembros *“de votar individualmente los asuntos de conciencia definidos por el propio partido o movimiento”*⁵⁷.

Para la Corte, los “asuntos de conciencia” respecto de los cuales los miembros de las corporaciones de elección popular pueden actuar individualmente no se limitan *“a las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 de la Carta”*⁵⁸, sino que implican todas aquellas que sean determinadas en los estatutos de los partidos o movimientos políticos. *“En este sentido, en ejercicio de la autonomía de que gozan los partidos y movimientos políticos, el establecimiento de las reglas de juego en esta materia debe hacerse al interior de estas organizaciones de manera autónoma y democrática, sin que tengan que sujetarse a unos parámetros preestablecidos por el legislador. No obstante, dichos asuntos deben responder razonablemente, a cuestiones típicas de conciencia, consideradas y definidas como tales en otras disciplinas o ciencias”*⁵⁹.

Para la Corte, *“la actuación a título individual de los miembros de las bancadas no puede entenderse reducida solo al acto del voto, [...], pues debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la actividad legislativa se encuentra regulado en varias disposiciones, las cuales han de interpretarse armónicamente y de conformidad con la Constitución. De tal manera, que si las bancadas han dejado en libertad a sus miembros para votar, cuando se trata de asuntos de conciencia, para estos excepcionales casos el régimen de bancadas no se aplica”*⁶⁰. La excepción prevista en el artículo 108 constitucional no sólo es aplicable al acto de votación según su criterio individual, *“sino todas aquellas relacionadas con el trámite respectivo, y especialmente aquellas relativas al debate correspondiente”*⁶¹.

Precisa la Corte que la disposición del artículo 108 constitucional no establece la objeción de conciencia colectiva, sino que *“siendo la objeción de conciencia parte de los asuntos de conciencia, es por mandato de la Constitución que sea en los estatutos de los partidos y movimientos políticos en donde deba hacerse tal determinación, lo que se hará según la ideología que inspira cada organización, para luego, de conformidad con ella, las bancadas decidan si dejan o no en libertad a sus miembros para votar en cada caso concreto”*⁶².

⁵³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 13 de junio de 1995, Rad. 9785 (M.P. Carlos E. Mejía Escobar), Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2001 (M. P. Alvaro Tafur Galvis).

⁵⁴ Sentencia C-578 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), Sentencia C-225 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero) y Sentencia C-431 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁵ Sentencia C-859 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), Sentencia C-897 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁶ Sentencia C-859 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Sentencia C-036 de 2007. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

En relación con la decisión de conciencia también ha considerado la Corte Constitucional que esta no puede ser arbitraria. “*Si bien el que decide en conciencia no tiene que hacer expresas sus razones, el contenido de lo decidido también tiene que respetar unos límites mínimos externos, como los hechos básicos del caso. De ahí que la decisión de los jurados de conciencia esté sometida a control judicial y puede ser anulada por contraevidente*”⁶³.

Las consideraciones precedentes en relación con la objeción de legalidad, la obediencia indebida y la actuación en conciencia permiten advertir que los servidores públicos al objetar en conciencia no están fuera del ámbito del ordenamiento jurídico, sino en el ejercicio pleno de un derecho fundamental, que tiene tanto carácter de derecho constitucional como convencional. En relación con esta temática debe tenerse en cuenta la regla general, según la cual los Derechos Humanos deben interpretarse de manera extensiva, las limitaciones han de interpretarse de manera restrictiva lo que exige su explícita previsión legal y la justificación de su necesidad.

En este sentido, la exclusión de la Corte Constitucional para que los funcionarios públicos objeten en conciencia en materia de aborto contrasta que la interpretación que la misma Corporación Judicial ha hecho de los restantes derechos fundamentales. En esta temática se ha interpretado de manera restrictiva el contenido del derecho de libertad de conciencia y se han interpretado ampliamente las limitaciones que por ley pueden imponerse al mismo.

La llamada objeción de conciencia institucional

La dimensión social del ser humano se expresa de muy diversas formas. Una de ellas es la asociarse con otros seres semejantes con el fin de alcanzar fines comunes a través de instituciones en las que se concretan idearios o códigos éticos, religiosos o filosóficos. Si la persona individual se une en ejercicio de sus legítimos derechos bien puede decirse que esos derechos de carácter personal se transmiten a las entidades conformadas.

De esta forma, la *institución* tiene derechos propios que posee como proyección y reflejo de los derechos de sus miembros, entre los que deben mencionarse la libertad de asociación, la libertad de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de pensamiento y la autonomía universitaria.

En relación con la libertad religiosa, debe tenerse presente que el artículo 19 constitucional reconoce a “[*toda persona tiene derecho a profesar libremente su*

religión y a difundirla en forma individual o colectiva”. Según esa misma norma, “[*todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley*”.

En desarrollo de ese derecho fundamental, la Ley 133 de 1994 (Ley Estatutaria de Libertad Religiosa) proclama el derecho “*de las iglesias y confesiones religiosas [...] g) de cumplir actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión*”. Del mismo modo, se reconoce que “[*las Iglesias y confesiones religiosas tendrán en sus asuntos religiosos plena autonomía y libertad y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros*” (artículo 13). En estas normas, “*así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y de su carácter propio, así como del debido respeto de sus creencias, sin perjuicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en especial de los de la libertad, igualdad y no discriminación*” (ibidem).

La autonomía y libertad propia de las iglesias y confesiones religiosas en asuntos religiosos, que también incluyen asuntos de conciencia, es predicable de las personas jurídicas privadas que gozan de la garantía constitucional de asociarse “*para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*” (artículo 38). Adviértase que el texto constitucional da por su supuesto que el derecho de libre asociación implica la aceptación no sólo de las personas, sino de sus derechos para que ellas puedan realizar conjuntamente actividades en la sociedad.

En relación con la objeción de conciencia si bien un sector de la doctrina ha considerado que al ser la conciencia un fenómeno estrictamente personal, individual, resulta impropio hacer referencia a la objeción de conciencia institucional⁶⁴, también es cierto, como se ha reiterado, que las instituciones tienen la garantía constitucional de ser protegidas para alcanzar sus finalidades, así como el ideario que inspira sus actividades.

En este sentido y de manera análoga puede hablarse de una objeción de conciencia institucional como proyección de la objeción de conciencia personal de quienes fundaron y dirigen la persona jurídica o persona moral.

En todo caso, ese derecho puede denominarse de otros modos, por ejemplo, *derecho a la excepción del cumplimiento de la ley con fundamento en sus convicciones, derecho a conformar la actividad institucional de acuerdo a su ideario, derecho a la objeción insti-*

⁶³ “As with freedom of conscience and in contrast to freedom of religion, only individuals can claim conscientious objection. We do not think of conscientious objection as a right of corporations, churches, or minorities”. de Sousa e Brito, J., “Conscientious Objection”, en *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, cit., p. 274. En el mismo sentido Arrieta, Juan Ignacio: “la objeción de conciencia posee [...] carácter individual, como parece exigido por la sede donde se plantea el contraste entre dos órdenes normativos, que es la conciencia [...]; dicho factor —la individualidad— excluye de la figura, por lo menos de su configuración estricta, todo fenómeno de carácter colectivo, frecuente también en la sociedad moderna”. Arrieta, Juan Ignacio, *Las objeciones de conciencia a la ley y las características de su estructura jurídica*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/156/4.pdf> (consultado 5 octubre 2009).

⁶⁴ “As with freedom of conscience and in contrast to freedom of religion, only individuals can claim conscientious objection. We do not think of conscientious objection as a right of corporations, churches, or minorities”. de Sousa e Brito, J., “Conscientious Objection”, en *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, cit., p. 274. En el mismo sentido Arrieta, Juan Ignacio: “la objeción de conciencia posee [...] carácter individual, como parece exigido por la sede donde se plantea el contraste entre dos órdenes normativos, que es la conciencia [...]; dicho factor —la individualidad— excluye de la figura, por lo menos de su configuración estricta, todo fenómeno de carácter colectivo, frecuente también en la sociedad moderna”. Arrieta, Juan Ignacio, *Las objeciones de conciencia a la ley y las características de su estructura jurídica*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/156/4.pdf> (consultado 5 octubre 2009).

tucional. “Más allá de la semántica, lo que subyace, en definitiva, es un derecho constitucional inalienable”⁶⁵.

a) *Objeción de conciencia institucional en el ámbito de la salud*

Recientemente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución 1763 de 7 de octubre de 2010 sobre la *Objeción de conciencia en la atención médica* en la que se proclama que “1. Ninguna persona, hospital o institución será coaccionada, considerada civilmente responsable o discriminada debido a su rechazo a realizar, autorizar, participar o asistir en la práctica de un aborto, eutanasia o cualquier otro acto que cause la muerte de un feto humano o un embrión, por cualquier razón”. La decisión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyos Estados Parte tienen una amplia y reconocida legislación sobre la objeción de conciencia, reconoce de manera directa la objeción de conciencia de los hospitales o instituciones para la práctica de un aborto, eutanasia o de cualquier acto que cause la muerte de un ser humano.

En los Estados Unidos, después de la decisión *Roe vs. Wade* (1973) de la Suprema Corte de los Estados Unidos, han sido establecidas cláusulas de conciencia en las legislaciones de los Estados de la Unión en materia de aborto. “En ellas se prohíbe con sanciones civiles e incluso penales discriminar a cualquier facultativo que se niegue por motivos de conciencia a participar en procedimientos abortivos. A su vez reconocen que los hospitales privados pueden establecer cláusulas institucionales prohibiendo la realización de abortos dentro de sus instalaciones”⁶⁶.

En Francia las instituciones privadas pueden oponerse a la práctica del aborto si otras instituciones están en condiciones de prestar ese servicio (artículo L. 2212-8 Código de Sanidad Pública).

En Argentina mediante la Ley de Salud Reproductiva (Ley 25.763) de 6 de octubre de 2002, se acepta la objeción de conciencia de las instituciones que prestan el servicio educativo o el servicio de salud, las cuales, con fundamento en sus convicciones podrán exceptuarse del cumplimiento de la ley.

b) *Instituciones educativas*

De conformidad con el artículo 68 constitucional, “[l]os padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores”. Esta disposición está en armonía con lo acordado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3,3), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 18,4), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 12,4) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 14).

Por su parte, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) reconoce que la familia “es el núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación” (artículo 7°). Para esta misma Ley, en los establecimientos educativos se debe garantizar el derecho a recibir educación religiosa, “sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia, libertad de cultos y el derecho de los padres de fa-

milia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, así como el precepto constitucional según el cual en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. En todo caso, la educación religiosa se impartirá de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatutaria que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos”.

Con base en estas preceptivas, puede concluirse que el derecho de objeción de conciencia, también para las instituciones privadas, abarca también la educación ética que se relacione directa o indirectamente con el bien jurídico de la vida y los contenidos y las modalidades de la educación sexual y reproductiva, así como con la institución del matrimonio y la familia.

En conclusión, si las personas jurídicas pueden interponer tutelas y hasta algún sector de la doctrina considera que pueden cometer delitos, no tiene justificación decir que no pueden ejercer el derecho de objeción de conciencia institucional. Esto sobre todo cuando:

i) Las personas jurídicas surgen de la asociación de personas naturales que claramente tienen conciencia;

ii) Las personas jurídicas tienen estatutos y códigos éticos o morales (sobre todo en el caso de instituciones educativas y de salud, pues esto incluso resulta de una obligación legal);

iii) Impedir a las personas jurídicas que objeten en conciencia, implica obligar a alguno de sus miembros a actuar en contra de estos estatutos o códigos, lo cual es contrario a la ley, y

iv) El Estado no puede obligar a las personas jurídicas privadas a que asuman las cargas que a este le corresponden.

Notas esenciales del proyecto de ley estatutaria

El proyecto de ley Estatutaria que se presenta a consideración del Congreso de la República tiene las siguientes notas esenciales:

i) Reconoce que la libertad de conciencia es un derecho que ha sido reconocido (no construido o establecido) de manera amplia por los tratados internacionales de Derechos Humanos y por la Constitución Política (artículo 18);

ii) Reconoce que el derecho de libertad de conciencia es un derecho que tienen todas las personas naturales, también los funcionarios públicos, que comprende con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción, los derechos:

a) De formar su propia conciencia;

b) De no ser molestada por sus creencias o convicciones ni compelida a revelarlas; y

c) De objetar en conciencia;

iii) Establece que la libertad de conciencia no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad pública, la protección del orden jurídico, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de terceros;

iv) Según el Proyecto, la objeción de conciencia es el derecho a no acatar o cumplir un deber jurídico (de carácter constitucional, legal, administrativo, judicial o contractual) que imponga acciones u omisiones contrarias a los propios y graves imperativos religiosos, morales o éticos, claramente demostrados. Se entiende que el objetor acepta el cumplimiento de las prestaciones sustitutivas, cuando corresponda;

v) Aunque el proyecto de ley no pretende limitar o restringir el derecho a la objeción de conciencia a

⁶⁵ Toller, Fernando, “El derecho a la objeción de conciencia de las instituciones”, en *Vida y Ética*, Año 8, N° 2, diciembre 2007, p. 176.

⁶⁶ Navarro Valls, Rafael, “Las objeciones de conciencia”, en Navarro Valls, Rafael (Coord.) *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona, Eunsa, 3ª ed. 1993, p. 511.

algunas materias establece unas áreas y actividades en las que el derecho a la objeción de conciencia se aplica especialmente, recogiendo, entre otros, los casos sobre los que ya se ha pronunciado previamente la Corte Constitucional en sentencias de tutela:

- a) En la prestación del servicio militar;
- b) En obligaciones que puedan imponerse con ocasión del ejercicio de la profesión médica o de profesiones relativas a la salud;
- c) En el cumplimiento de obligaciones civiles y laborales, como son el deber de prestar juramento, rendir homenaje a los símbolos patrios, días laborales y demás obligaciones afines;
- d) En las actividades de investigación científica;
- e) En la prestación de servicios farmacéuticos;
- f) En el ámbito educativo, cuando las actividades o programas de enseñanza incluyan aspectos incompatibles con las propias creencias o convicciones;
- g) En el ámbito del ejercicio de las funciones públicas, cuando las obligaciones para ser cumplidos incluyan aspectos incompatibles con las propias creencias o convicciones;
- vi) El Proyecto establece que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 133 de 1994 (Ley Estatutaria de Libertad Religiosa), el Estado podrá celebrar Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno con las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia, en los que se regulen modalidades de ejercicio del derecho fundamental de objeción de conciencia de acuerdo con las enseñanzas o los preceptos de la respectiva iglesia o confesión religiosa:

(vii) En el Proyecto de Ley se reconoce el derecho de las personas jurídicas de carácter privado de determinar su propio ideario institucional y de no ser obligadas a actuar en contra del mismo, en términos análogos a la regulación

Handwritten signatures of various members of the Chamber of Representatives, including names like Luz Eugenia Durán L., Pina Hernández S., and others.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 022 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por Carlos A. Zuluaga, Alfredo Bocanegra, Germán Blanco, Miguel Márquez Gómez.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2011 CÁMARA

por la cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto 1355 de 1970 - Código Nacional de Policía.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 82 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 82. El gobernador o el alcalde distrital, municipal o local o los inspectores de policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilio o de sitios abiertos **o no** al público, en los siguientes casos:

- a) Para capturar a personas a quienes se les haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;
- b) Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso;
- c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;
- d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de **establecimientos, o de entidades privadas con o sin ánimo de lucro, abiertas o no al público, que funcionen** contra la ley, reglamento, **resolución de reconocimiento de personería jurídica, o de sus propios estatutos. Las reiteradas denuncias ciudadanas tendrán el carácter de indicio**

Handwritten signatures and text of various members of the Chamber of Representatives, including names like Héctor Giraldo González, Germán Blanco Álvarez, and others. There is also a printed text block: "establecida para las personas naturales! En este caso, la objeción deberá ser invocada por el representante legal y acreditando copia auténtica de los estatutos, en los que consten los principios religiosos, éticos o morales en los que se inspira la persona jurídica."

serio y fundamento suficiente para la orden y la acción policial aquí prevista.

e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos, **redes o servicios de telecomunicaciones** y otros servicios públicos;

f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;

g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivas con el fin de prevenir accidente o calamidad;

Artículo 2°. El artículo 178 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 178. *Modificado por el Decreto 522 de 1971, artículo 120.* Ejerce la prostitución la persona que **se dedica habitualmente a ejecutar actos sexuales destinados a brindar** satisfacción erótica a otras varias, con el fin de **obtener remuneración o provecho económico para sí o para un tercero.**

El Estado utilizará los medios de protección a su alcance para prevenir la prostitución y para facilitar la rehabilitación de la persona prostituida.

Artículo 3°. El artículo 186 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 186. Son medidas correctivas:

- a) La amonestación en privado.
- b) La represión en audiencia pública.
- c) La expulsión de sitio público o abierto al público.
- d) La promesa de buena conducta.
- e) La promesa de residir en otra zona o barrio.
- f) La prohibición de concurrir a determinados sitios públicos o abiertos al público.
- g) La presentación periódica ante el Comando de Policía.

h) La retención transitoria.

i) La multa.

j) El decomiso.

k) El cierre del establecimiento.

l) La suspensión de permiso o licencia.

m) La cancelación de permiso, licencia, autorización o personería jurídica.

n) La suspensión de obra.

o) La demolición de obra.

p) La construcción de obra.

q) El trabajo en obras de interés público.

r) El arresto supletorio.

Artículo 4°. El artículo 193 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 193. La multa consiste en imponer al infractor el pago de una suma de dinero no menor a **un (1) salario mínimo legal mensual vigente**, ni mayor a **veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

El pago de la multa se hará en el despacho de la correspondiente Tesorería Municipal.

La cuantía de la multa se regulará teniendo en cuenta **la gravedad de la infracción** y la capacidad económica del infractor.

Al notificarse la resolución, o cuando el multado manifieste que se encuentra en estado de insolvencia, **la multa** se convertirá en trabajo, en obras de interés público o en suspensión de permiso o licencia, según el caso.

Artículo 5°. El artículo 195 del Decreto 1355 de 1970 quedará así.

Artículo 195. El cierre del establecimiento consiste en suspender la actividad a que esté dedicado el infractor, por **un** término no mayor de siete días.

Para asegurar su cumplimiento se fijarán sellos o medios adicionales de seguridad, como candados o nuevas cerraduras, cuyas llaves se conservarán en el comando de Policía.

No obstante, cuando se compruebe que entidades privadas sin ánimo de lucro, abiertas o no al público, desarrollan actividades ilícitas o ilegales, perturbadoras de la moral y el orden público, tales como: Prostitución, proxenetismo, pornografía, suministro de bebidas alcohólicas o embriagantes a menores de edad, o uso, distribución o consumo de sustancias psicoactivas, entre otras, los alcaldes distritales y municipales podrán ordenar el cierre definitivo del establecimiento e iniciar las actuaciones tendientes a imponer las sanciones derivadas de sus facultades de inspección y vigilancia.

Artículo 6°. El Decreto 1355 de 1970 tendrá un nuevo artículo distinguido como 196A, del siguiente tenor:

Artículo 196A. La cancelación de permiso, licencia, autorización o personería jurídica, inhabilita a su titular para ejercer la actividad que aquellos le autorizaban. El acto en el que conste el permiso, la licencia, la autorización o la personería jurídica se cancelará.

Artículo 7°. El Decreto 1355 de 1970 tendrá un nuevo artículo distinguido como 214A, del siguiente tenor:

Artículo 214A. Compete a los alcaldes distritales o municipales, o a los Inspectores de policía o a quienes hagan sus veces, cancelar las licencias, permisos, autorizaciones o personería jurídica a las entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen actividades contrarias a su objeto social o perturbadoras de la moral y el orden público, de conformidad con lo indicado en el artículo 195 de este estatuto. Además, el alcalde o su delegado, impondrá al representante legal y a la entidad infractora una multa en cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de la que serán solidariamente responsables.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,

Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz,

Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, fue presentado el pasado veinte (20) de julio de 2010, ante la honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República, en donde fue asignado a la Comisión Primera de esta Corporación, para cumplir con el trámite le-

gislativo. A su vez, el honorable Representante Alfonso Prada fue designado por esa Corporación, para rendir ponencia sobre el mismo en primer debate; en la ponencia el honorable Representante Prada dió su voto favorable al proyecto de ley por considerar prudente establecer medidas definitivas a la problemática planteada, como lo expuso en la ponencia, así:

“Al ser la problemática de trascendencia nacional, es prudente establecer medidas definitivas para incorporarlas al Código Nacional de Policía, y evitar que las personas que inescrupulosamente estaban burlando a las autoridades, bien sea utilizando las licencias de funcionamiento más allá de lo autorizado o simplemente funcionando clandestinamente, sean sancionadas solo temporalmente, para que en cuestión de días, puedan seguir desarrollando las referidas actividades ilegales”¹.

Esta iniciativa legislativa muestra una problemática que existe en el territorio nacional, como es la utilización de presuntas asociaciones, clubes, fundaciones, agremiaciones, u otras organizaciones sin ánimo de lucro, como fachada para el ejercicio de actividades encaminadas a promover la prostitución, el consumo de sustancias psicoactivas y la venta de licor o bebidas embriagantes a menores de edad.

Como antecedentes para la presentación de estas medidas, se puede observar como en agosto de 2008 el alcalde de la Localidad Quinta de Usme, en la ciudad de Bogotá, Jhonn Fredy Vargas y el comandante de Policía de la Localidad, de acuerdo con la campaña liderada por la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Mayor, iniciaron una serie de operativos para descubrir las mal llamadas “Chiquitecas” o “Clubes Sociales” que operaban clandestinamente en la zona.

En los tres sitios que se visitaron, dos sitios en los barrios Villas de Santa Fe, y Duitama, se encontraron 12 niños menores de 14 años, en lugares con condiciones de hacinamiento y donde se les vendía licor.

Un caso particular fue el del barrio La Aurora, ubicado en la localidad de Usme en Bogotá, donde aparentemente se celebraba una fiesta privada y se descubrió una fiesta de menores. Allí se incautaron dos armas blancas, los dueños vendían licor y cobraban la entrada a los menores.

Estos hechos adquieren dimensiones sociales preocupantes, en la medida que no existen procedimientos policivos eficaces para el desmantelamiento de tales actividades, ni para la sanción ejemplar de quienes bajo el velo de un aparente altruismo, resultan lucrándose de manera indebida por doble vía, pues de una parte promueven conductas indecorosas y hasta ilícitas que les generan grandes ganancias, y de otra parte evaden las cargas tributarias propias de las actividades lucrativas.

La apariencia de legalidad e institucionalidad de los organismos sin ánimo de lucro utilizados como fachada para el desarrollo de prácticas ajenas a su objeto social, impide a las autoridades de policía un estricto control sobre ellos, pues amparados en su personería jurídica, evaden el intento policial de ingresar a sus domicilios a fin de constatar el apego al orden jurídico.

La Constitución Política reconoció derechos y libertades a todos los ciudadanos, sin que por eso tengan un carácter absoluto, pues se imponen limi-

taciones para garantizar la convivencia pacífica y el interés público en el territorio nacional, correspondiéndoles a las autoridades de policía velar porque así sea.

La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

“En virtud del reconocimiento de libertades y derechos que no son de carácter absoluto, es admisible establecer limitaciones a fin de garantizar la convivencia pacífica y el interés general. En virtud de ello, es necesaria la existencia de una autoridad pública con facultades jurídicas para hacer respetar los límites a las libertades a fin de preservar el interés general y el orden público. Esto se logra a través del poder de policía que equilibra la libertad y la autoridad (el subrayado es nuestro). Con todo, en nuestro ordenamiento es claro que a pesar de la intervención estatal a través del poder de policía, las restricciones que se impongan no pueden desconocer el núcleo esencial del derecho o libertad a limitarse (SU-257 de 1997). Así se intenta hacer valer el deber de toda persona de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y propender al logro y mantenimiento de la paz, fines establecidos en la Constitución.

Observa el jefe del Ministerio Público que el manejo del orden público, por parte de autoridades territoriales está sujeto a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, pero existen también otras autoridades encargadas de desarrollar y aplicar las medidas de policía. Todos ellos conforman las autoridades administrativas de Policía, entre quienes se encuentran los inspectores de policía.

De acuerdo con la Constitución y la ley, estas autoridades deben mantener el orden público y adoptar medidas para prevenir y corregir las conductas que atentan contra la convivencia pacífica y el desarrollo normal de las personas, respetando la dignidad humana (el subrayado es nuestro). Así, las autoridades de policía de los diferentes niveles tienen ciertas competencias de acuerdo con sus funciones. Por tanto, la Corte Constitucional ha entendido que la función preventiva de la policía consiste en buscar los medios para que los derechos y libertades sean ejercidos sin afectar el orden público (Sentencia C-518/02)”⁴.

Algunas entidades sin ánimo de lucro, han encontrado en la inviolabilidad del domicilio el escudo propicio para burlar la acción de las autoridades, en quienes existe preocupación debido a que sus operativos se ven supeditados a la expedición previa del mandamiento escrito proferido por autoridad judicial, así tengan plena certeza o convicción de que se estén presentando irregularidades al interior de tales entidades.

Por otra parte, las normas existentes son permisivas y favorables para la realización de este tipo de conductas contrarias al orden público, toda vez que el Decreto 1355 de 1970 no prevé la posibilidad de cierre definitivo ni la imposición de sanciones pecuniarias suficientemente elevadas como para persuadir a los infractores de continuar burlando la ley. En el mejor de los casos los establecimientos que se logran cerrar son reabiertos rápidamente para continuar con la explotación ilegal.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene por finalidad facultar a la autoridad policiva, dotándola de normas claras y precisas para que pueda ejecutar

¹ Ponencia para primer debate. Comisión Primera Cámara. Gaceta 667 de 2010.

un control eficaz sobre las actividades de las entidades sin ánimo de lucro, con el propósito de recaudar pruebas acerca de su utilización con fines distintos a los de su objeto, especialmente cuando tales actividades sean violatorias de la ley, el reglamento, el permiso de funcionamiento, la resolución de reconocimiento de personería jurídica o los propios estatutos de la entidad.

Por tal motivo, el proyecto concede a la autoridad de policía, la facultad de penetrar en los domicilios de las entidades sin ánimo de lucro, con el respaldo del mandamiento escrito que los Jefes de Policía, es decir los gobernadores o alcaldes pueden expedir con ocasión del registro y allanamiento del domicilio o de sitios abiertos al público, cuando se den los presupuestos expresados. La denuncia interpuesta por la comunidad se constituirá en indicio serio que debe ser atendido por la autoridad policial para realizar prontamente la labor de constatación respectiva.

Así mismo, el proyecto define con claridad el concepto del ejercicio de la prostitución y faculta a los alcaldes distritales o municipales para cancelar la personería jurídica de los entes sin ánimo de lucro que distorsionen su objeto para ponerlo al servicio de este tipo de actividades, así como para ordenar el cierre definitivo de los establecimientos y la imposición de sanción de carácter pecuniario.

IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto no genera impacto fiscal.

En atención a las anteriores consideraciones es que solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,
Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz,
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 023 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Carlos A. Baena* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. *Finalidad.* Garantizar la formación de cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes, mediante la promoción de esta en los diferentes centros y establecimientos educativos del País.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quedan facultados para promover la cultura tributaria de los niños, niñas y adolescentes en todos los establecimientos educativos del país, en los niveles de educación preescolar, básica y media vocacional, a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 4°. Los entes territoriales que recauden y administren tributos quedan facultados para promover la cultura tributaria en niños, niñas y adolescentes. Con ese fin, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes.

Artículo 5°. En la promoción de la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes se considerarán al menos los siguientes temas:

1. Historia de los tributos, impuestos, tasas y contribuciones.
2. Clasificación de los tributos, impuestos, tasas y contribuciones.
3. Importancia de los impuestos en el modelo económico del Estado.
4. Impuestos existentes en Colombia.
5. La cultura tributaria o de pago de los impuestos en Colombia.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,
Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz,
Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue presentado el día 28 de agosto de 2009, recibiendo ponencia positiva para primer debate de parte del honorable Representante Juan Manuel Hernández Bohórquez, ponencia que fue publicada en la *Gaceta* 1276 de 2009. Esta iniciativa legislativa tiene por objeto promover la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes, ya que debe fomentarse el bien común que los tributos representan y, a través de los centros educativos, formar individuos responsables y comprometidos con las buenas prácticas tributarias, que en muchos países del Mundo se establecen y que son sinónimo de desarrollo y evolución.

Un ejemplo claro de este compromiso social es el asumido en Perú por la Superintendencia Nacional Tributaria –SUNAT– que, según un estudio realizado por la Investigación Educativa de Perú, muestra lo siguiente: “*La SUNAT se ha propuesto contribuir al modelamiento de una nueva ciudadanía basada en la práctica activa de sus obligaciones y en la adopción de un mínimo de principios éticos que permitan que en nuestro país exista una posibilidad de progresar para todos sus integrantes, pero especialmente para los niños, las niñas y los jóvenes*”¹.

Asimismo, indica el estudio la forma como se ha implementado el programa de educación tributaria y cómo se ha ido definiendo hacia “*contribuir a la*

¹ <http://sisbib.unmsm.edu.pe>. Investigación Educativa del Perú. Doctora Luz Marina Gómez Gallardo, Julio César Macedo Buleje.

*formación de actitudes ciudadanas orientadas a la tributación*².

Nuestro país no es ajeno a esa culturización y es por ello que nuestros constituyentes introdujeron la cultura como uno de los fines esenciales del Estado, garantizando el acceso a todos y a cada uno de los niveles y sectores de nuestra sociedad sin importar sexo, raza, condición social, religión o nivel geoeconómico.

Cultura tributaria es el conjunto de valores, creencias y actitudes compartidos por una sociedad respecto a la tributación y a la observancia de las leyes que la rigen, y esto se traduce en una conducta manifiesta en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios, con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respeto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social de los contribuyentes.

Por lo tanto, se busca contribuir a crear cultura tributaria en niños, niñas y adolescentes, y generar conciencia ciudadana frente a los deberes y obligaciones de los ciudadanos, establecidos en nuestra Constitución Política como lo es el de “*contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*”.

2. CONVENIENCIA

Si en nuestro país hay una adecuada cultura tributaria fomentada por parte del Estado, existirá una debida contraprestación de cada uno de los habitantes del territorio nacional frente a las necesidades propias de una democracia en vía de desarrollo y netamente participativa. Así mismo, se logrará que cada uno de estos habitantes a futuro pueda acceder y contribuir para que el Estado llene esas necesidades básicas que tiene toda persona. Es por ello que se debe garantizar, desde muy temprana edad, la cultura y, en especial, la cultura tributaria en niños, niñas y adolescentes, para que se comience a entender y comprender lo importante que es contribuir, dentro del marco de la democracia, en el crecimiento y desarrollo sostenible del país mediante el cumplido pago de los tributos.

Para aportar y colaborar al Estado hacia futuro, los niños, niñas y adolescentes, deben entender y comprender primero qué tributos se cobran, por qué se cobran estos tributos, quiénes son los competentes para crear y cobrar tributos, y quiénes son los sujetos pasivos en materia tributaria. Así mismo, determinar cuántas clases de tributos existen, cómo se clasifican, qué se hace con los dineros recaudados y qué sucedería si el país dejara de recibir y de cobrar tributos, cómo se vería reflejado con relación a las necesidades básicas de la sociedad, el acceso a servicios públicos vitales, el crecimiento en infraestructura y el mejoramiento en seguridad, cultura y educación.

A pesar de las circunstancias negativas que han rodeado el recaudo y administración de los impuestos en el mundo (evasión fiscal, defraudación, desviación y apropiación indebida de los tributos), el pago oportuno y voluntario de las obligaciones impositivas siempre se ha traducido, sobre todo en los países industrializados, en un factor desencadenante de la renovación y el progreso urbano (construcción de obras, subsidio a sistemas de transporte masivo, financiación de obras sociales, entre muchas otras),

aumentando así la calidad de vida de las personas y asegurando la dignidad humana de todos los habitantes.

3. Análisis Político

El siguiente análisis político se hace desde una perspectiva netamente social con relación a los actores, los intereses, las implicaciones que tendrá el proyecto de ley en la calidad de vida, se establecen las necesidades ciudadanas a las que responde, y la forma como se responde a las mismas:

3.1 Actores

Son los niños, niñas y adolescentes, con la orientación de los educadores, que se encuentran en los diferentes establecimientos educativos del país, tanto públicos como privados, en el nivel preescolar, básico y media vocacional.

3.2 Los intereses

Se busca con esta ley que los actores principales (niños, niñas y adolescentes), empiecen a conocer la historia de los tributos, la importancia de los mismos, las clases de tributos que existen en nuestro país, y quiénes son los organismos o entes competentes que pueden dar vida a un impuesto, tasa, o contribución, y generar conciencia ciudadana y cultura tributaria, estableciendo a su vez la necesidad del pago.

Garantizar así mismo, que exista integridad en el conocimiento de los tributos y se genere desde temprano ese anhelo de participar y apoyar en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, así como de contratar la administración, las decisiones, el gusto y la inversión realizada con esos recursos.

3.3 Implicaciones en la calidad de vida

Un verdadero conocimiento de nuestros tributos y su relación frente al Estado y la efectiva participación en el pago, ayudarán al gobierno a hacer caminos y a democratizar las soluciones a las necesidades sociales, en cuanto a seguridad, infraestructura, salud, desarrollo social, educación, cultura y recreación.

3.4 Necesidades ciudadanas a las que responde el proyecto

El presente proyecto responde a la necesidad que tiene todo colombiano de entender y dar a conocer la razón de ser de los tributos en Colombia, desde su creación hasta su implementación, y así *contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad*.

De esta forma, se hará más clara la obligación por parte del Estado de garantizar contraprestación, frente a los sujetos pasivos de la obligación tributaria, en este caso los contribuyentes, mediante el acceso a servicios tan esenciales como la educación, la recreación, la cultura, la salud, la vivienda.

4. Marco constitucional y legal

El presente proyecto de ley tiene fundamento en las normas consagradas en el Título I; Título II, Capítulo I, Capítulo II, Capítulo V; Título XII, Capítulo I, de la Carta Política, que tratan de los Principios Fundamentales, de los Derechos Fundamentales, de los Derechos Sociales Económicos y Culturales, de los Deberes y Obligaciones, del Régimen Económico y de la Hacienda Pública.

Artículo 1º. *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,*

² *Ibidem.*

fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Con base en la definición constitucional del Estado Social de Derecho, se debe velar y combatir las diferentes carencias económicas o sociales sin hacer acepción de personas, con relación a las necesidades básicas que los aquejan, con los servicios mínimos esenciales y perseverar para conseguir y garantizar la dignidad humana y la calidad de vida tan anhelada, en cuanto alimentación, seguridad, vivienda, educación, cultura, y seguridad social.

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

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de Estado y de los particulares.*³

El Estado buscará y garantizará por todos los medios propios de una democracia participativa, los caminos legales para garantizar que cada uno de los colombianos participe y contribuya al fortalecimiento y crecimiento de la Nación.

Artículo 27. *El Estado garantizará las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

La educación es un derecho fundamental y el Estado garantizará la misma, por medio de libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, pero debe ser de una forma responsable y, por supuesto, siempre atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con relación al nivel cultural y académico de las personas a las cuales va dirigida.

Artículo 41. *En todas las instituciones de educación, oficiales y privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución...*⁴

El Estado garantizará la práctica para el fomento del aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana, como mecanismo de intervención en la democracia, para el desarrollo y control de las políticas públicas.

Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos*

riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

El Estado garantizará la educación y la cultura de todos los habitantes del territorio nacional y propenderá para que los niños y niñas, accedan sin discriminación alguna a la educación tanto pública como privada, y permitirá que se difunda la cultura en todos los campos de sus vidas, especialmente, como se establece en este proyecto de ley, en cuanto a cultura tributaria.

Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.*⁵

El Estado propenderá por hacer partícipes a los jóvenes y les garantizará la formación integral, en todos los campos y estamentos de la sociedad y les brindará las garantías necesarias para acceder al progreso.

Artículo 95. *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

[...]

9º. *Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*⁶

Es deber de todo colombiano aportar y apoyar con las cargas públicas del Estado, permitiendo el desarrollo sostenible, y el cubrimiento y abastecimiento de todas las necesidades básicas de la sociedad. A su vez, que exista una retribución del Estado con sus habitantes, como de sus habitantes con el Estado, dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Artículo 363. *El sistema tributario se fundará en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*⁷

El cobro de los tributos implica que exista una equidad con relación a lo que se cobra con justicia e igualdad y responsabilidad social y parte de los fundamentos del logro de estos objetivos se encuentran en la cultura tributaria.

La eficiencia es la producción de esa distribución y cobro equitativo de los tributos y que se consiga el efecto deseado por todos, de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

La progresividad hace referencia al reparto de la carga tributaria, para todos sus asociados, y de acuerdo con la capacidad contributiva con la que se cuenta para su respectivo pago, sin exceder los límites de justicia y equidad propios de un Estado Social de Derecho.

⁵ Ibidem

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

³ Constitución Política de Colombia.

⁴ Ibidem.

Ahora bien, para el presente proyecto no existe norma que haya sido expedida con anterioridad o que haga relación al tema de la Cultura Tributaria en los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, este proyecto de ley no es opuesto a ninguna disposición expresa sobre la materia y respeta el principio de unidad de materia consagrado en la Constitución Política de 1991.

4.1 Innovación del proyecto frente a las normas existentes

Las normas o decretos en materia de impuestos como el Decreto Nacional 624 de 1989 (Estatuto Tributario Nacional), establecen principalmente lo concerniente a la parte sustancial y procedimental de los tributos.

Lo innovador de este proyecto radica en la intención de empezar a crear y promover la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes en los diferentes establecimientos educativos del país, dado que no existe norma que contemple este objetivo ni sus propósitos. Tampoco la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, ni sus diferentes reformas, establecen la cultura tributaria en los niveles de educación preescolar, básica y media vocacional, siendo un tema innovador para el crecimiento educativo y cultural de nuestros niños, niñas y adolescentes en el tema.

5. Impacto fiscal

Con relación al estudio de impacto fiscal que ordena la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en sentencias como la C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C-290 de 2009; en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Así mismo, mediante Sentencia C-985 de 2006, la honorable Corte Constitucional se pronunció sobre la iniciativa que tienen los Congresistas en materia de gasto, así:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas...”

Además, la misma Corporación, en Sentencia C-290 de 2009, al respecto dijo:

“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora pre-

sión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”.

De conformidad con los argumentos jurídicos señalados anteriormente, es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,
Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz,
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 025 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Carlos A. Baena* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.
* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2011 CÁMARA

por la cual se modifica el régimen de registro civil de los hijos extramatrimoniales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los hijos e hijas extramatrimoniales, por el solo hecho del nacimiento, tienen derecho a obtener un nombre, a conocer quiénes son sus padres y a ser cuidados por estos. Serán inscritos en el registro civil inmediatamente después de su nacimiento.

Artículo 2°. En el acta de registro civil de los hijos extramatrimoniales deberá consignarse la identificación de la madre y del padre.

Artículo 3°. Cuando al acto de inscripción concurra el padre, o cuando este haya suscrito el certificado de nacido vivo que se aporte, se tendrá por reconocida la paternidad. En los demás casos, si no ha habido reconocimiento de la paternidad, se inscribirá como padre a quien bajo juramento la madre señale como tal en diligencia que con dicho propósito practicará el funcionario del Estado Civil, el defensor de familia, el comisario de familia o, en defecto de alguno de estos, el inspector de policía, sin perjuicio de la facultad que tiene la persona señalada como padre, para oponerse a la paternidad atribuida.

En la diligencia, el funcionario advertirá a la madre sobre las consecuencias penales y patrimoniales de imputar falsamente la paternidad.

Cuando la inscripción sea solicitada por persona distinta de los padres, se aplicará lo dispuesto en el ordinal 1° del artículo 2° de la Ley 45 de 1936.

Artículo 4°. Surtida la diligencia de que trata el artículo anterior, el funcionario ordenará citar al presunto padre en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil para la notificación personal de la imputación de la paternidad. De ser necesario enviar aviso, se deberá acompañar a este copia del acta de la diligencia.

Cuando se ignore el lugar donde el presunto padre pueda recibir notificaciones, la citación se surtirá mediante la inclusión de su nombre completo, con número de identificación de ser posible, en una base de datos que para tal efecto creará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y publicará en una página de Internet de acceso gratuito, por tiempo no inferior a tres (3) meses.

Artículo 5°. El presunto padre, podrá acudir ante la autoridad que lo haya citado, para manifestar su aceptación u oposición a la paternidad atribuida.

El ejercicio del derecho de defensa, comprenderá el acceder a practicarse los exámenes científicos con base en el análisis del ADN.

El funcionario advertirá al opositor sobre la permanencia del registro con plenitud de efectos, hasta tanto se dirima la oposición planteada.

Presentada la oposición, el funcionario ordenará la realización de las respectivas pruebas científicas y las demás procedentes, para lo cual citará por el medio más expedito posible al hijo inscrito, a la madre y al presunto padre.

Artículo 6°. El dictamen que resulte de los exámenes de laboratorio será remitido directamente al funcionario que lo haya ordenado, y se notificará a los interesados.

Artículo 7°. Cuando el resultado de los exámenes de laboratorio confirme la paternidad atribuida y el dictamen no sea objetado oportunamente, el funcionario emitirá resolución en la que se tendrá por establecida la paternidad, la cual será inscrita en el respectivo registro civil. La misma decisión se adoptará cuando, sin justificación válida, el padre no acuda a la citación de que trata el inciso final del artículo 5° o a la práctica de la prueba, habiendo sido citado en debida forma en (3) tres oportunidades.

Si el resultado descarta y excluye la paternidad imputada y el dictamen no es objetado oportunamente, el funcionario ordenará mediante resolución la modificación correspondiente en el registro civil.

Artículo 8°. Siempre que el dictamen que resulte de los exámenes de laboratorio sea objetado oportunamente, el funcionario remitirá el expediente al juez de familia, para que se inicie el respectivo proceso encaminado a decidir sobre la paternidad imputada.

Artículo 9°. Cuando la citación de quien haya sido inscrito como padre se realice en la forma prevista en el inciso segundo del artículo 4°, aquel o cualquiera de sus herederos podrá impugnar ante la autoridad competente la paternidad atribuida, solicitando se ordene la modificación en el registro civil. La respectiva acción podrá promoverse a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se les notifique formalmente la primera reclamación por vía judicial o administrativa de derechos u obligaciones derivados de la paternidad.

Artículo 10. Siempre que resulte desvirtuada la paternidad imputada, la autoridad administrativa o judicial decretará la modificación correspondiente en el registro civil, e impondrá multa de veinte a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes a la madre que indebidamente la atribuyó, a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda, y del derecho que asiste al opositor vencedor para la reclamación de los perjuicios materiales y morales que se le hayan causado.

Artículo 11. Para efectos técnicos, de financiación y de impugnación de los resultados de la prueba de ADN, se aplicará lo dispuesto por la ley 721 de 2001.

Artículo 12. El artículo 7° de la Ley 45 de 1936, quedará así:

“**Artículo 7°.** Las reglas de los artículos 398, 399 y 401 a 404 del Código Civil se aplicarán también a la filiación extramatrimonial.

Muerto el presunto padre, el proceso de investigación de paternidad extramatrimonial podrá adelantarse contra sus herederos y su cónyuge.

Fallecido el hijo, el proceso podrá ser promovido por cualquiera de sus descendientes o ascendientes”

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,
Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz, Carlos Edward Osorio,
Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, establece una presunción legal para determinar la paternidad extramatrimonial, como mecanismo que permita garantizar el derecho a los niños y niñas de Colombia de conocer su filiación, a obtener un nombre e identidad.

La iniciativa consagra entre otras medidas, que cuando no haya habido reconocimiento de la paternidad, se inscribirá como padre a quien bajo juramento la madre señale como tal. En la diligencia que con dicho propósito se practique, el funcionario del Estado Civil, el defensor de familia, el comisario de familia o, en su defecto, el inspector de policía, sin perjuicio de la facultad que tiene la persona señalada, para oponerse a la paternidad atribuida.

En materia supraconstitucional, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas estableció en el artículo 4°, que los estados adoptarán las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención, al igual que, en el artículo 7° estableció que, el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.¹ Esta convención fue ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

La Constitución Política de Colombia, establece un rango valorativo superior en materia de derechos fundamentales para los menores, en tanto consagra

¹ Organización de Naciones Unidas. Convención Derechos de los Niños.

derechos prevalentes sobre los demás (artículo 44²); por otro lado y como desarrollo del mandato constitucional, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) estableció en el artículo 25³ el derecho a la identidad del niño. Esta norma indica, que los niños tienen derecho a conservar la identidad y a conservar los elementos que la constituyen, como el nombre y la filiación conforme a la ley y para el efecto ordenó que los menores deben ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento en el registro civil.

De otro lado y siguiendo la misma línea, el Código de la Infancia estableció como funciones del Defensor de Familia, (artículo 82) entre otras la de adelantar de oficio las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes, cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza. Igual podrán citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, podrá extenderse el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.

Aunado a esto, es importante recordar, que el nombre es un signo distintivo de cada persona y que le permiten individualizarse e identificarse; ahora bien, la identidad la constituye aquellos rasgos distintivos y característicos de la persona como la lengua, la cultura, la idiosincrasia, etc. La filiación es aquella relación jurídica entre los progenitores y su descendencia directa, es decir, entre padre o madre con respecto del hijo; La filiación se concreta en el reconocimiento de la paternidad o maternidad.

Nuestra legislación, contempla la posibilidad del reconocimiento voluntario, pero para el caso contrario, debe instaurarse un proceso judicial, que implica someter al menor a las contingencias de la congestión judicial, que en muchos casos conlleva años de espera, incluyendo decisiones de varias instancias.

Para los niños y niñas, la calificación de sus derechos como prevalentes, se traduce en el interés superior de sus prerrogativas, imponiéndole al Estado, el deber de ofrecerles las condiciones propicias, nece-

sarias y adecuadas para su sostenimiento y su formación como ser social, lo que sugiere eliminar todos los factores que puedan obstruir el cabal ejercicio de sus derechos.

Desde ese enfoque, el derecho a tener un nombre e identidad, y concretamente a conocer su la filiación hace necesario disponer de mecanismos idóneos y ágiles para determinar con inmediatez la maternidad y la paternidad.

Sobre el derecho a la filiación, la Corte Constitucional ha preceptuado⁴ que *“es uno de los atributos de la personalidad jurídica, puesto que ella está indisolublemente ligada al estado civil de la persona, y que, en este sentido, las personas tienen dentro del derecho constitucional colombiano, un verdadero “derecho a reclamar su verdadera filiación” [...].*

En el mismo fallo, la Corte indicó que *“El nombre comprende además del llamado nombre de pila, que distingue al individuo de los demás miembros de la familia, los apellidos, que definen su filiación, [...] (artículo 3° Decreto 1260/70). La maternidad, esto es “el hecho de ser una mujer la verdadera madre del hijo que pasa por suyo”, se tiene en principio por el nacimiento. El padre transmite al hijo su apellido mediante el matrimonio, por la manifestación de voluntad de reconocer al hijo como suyo, conforme a la ley, o como consecuencia de la investigación de paternidad iniciada por el funcionario del estado civil, el defensor de familia o el juez conforme a lo establecido en la Ley 75 de 1968. El nombre de una persona expresa su filiación, de la cual se derivan derechos personales y patrimoniales, y obligaciones tanto para los padres como para los hijos”.*⁵

Ahora bien, la legislación colombiana ha mostrado avances desde 1936, en materia de reconocimiento de derechos de los hijos concebidos y nacidos fuera del matrimonio, primero con la facultad de investigar judicialmente la paternidad y el establecimiento de presunciones a favor de su determinación, y más tarde con la consagración de la igualdad de derechos con los hijos matrimoniales y extramatrimoniales.

Posteriormente, y con la introducción de la tecnología forense, el análisis de la paternidad y maternidad se ha venido estableciendo mediante la práctica de pruebas científicas. Sin embargo, aún no se cuenta con la agilidad suficiente para solucionar la problemática que plantea el creciente número de hijos extramatrimoniales sin paternidad reconocida.

Ciertamente, las dificultades procesales para investigar la paternidad, la consecuente demora en el trámite de los procesos judiciales de investigación de paternidad, y la carencia de recursos por parte de los interesados en el establecimiento de la paternidad extramatrimonial, desestimulan cualquier esfuerzo en ese sentido. Ha acontecido, que la declaración judicial de la paternidad viene mucho después de expirada la oportunidad para reclamar los derechos que le corresponden al niño, o cuando la satisfacción de los mismos ya no es útil para contribuir a la buena formación del individuo.

No obstante, la Ley 721 de 2001 intentó agilizar los procesos judiciales de investigación de la paternidad y maternidad, imponiendo como prueba ne-

² **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

³ **Artículo 25. Derecho a la identidad.** Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.

⁴ Fuente: www.constitucional.gov.co Sentencia T-1229/01, M.P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ *Ibidem.*

cesaria y suficiente el dictamen pericial a partir del análisis y cotejo del ADN. Lo cierto es que falta agilidad en el trámite de estos asuntos, entre otras cosas porque la realización de los exámenes de laboratorio no ha resultado tan expedita como se pensó en su momento.

REGISTROS ESTADÍSTICOS SOBRE PROCESOS DE INVESTIGACIÓN DE PATERNIDAD

En la realidad, muchos de los procesos de investigación de paternidad han quedado estancados hasta por varios años, debido a la insuficiencia de los laboratorios y certificados disponibles para la realización de los exámenes correspondientes. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF reportó para el 2008 atención a 12.433 grupos, compuestos cada uno por 3 personas, y se emitieron 10.928 dictámenes. Para este año el ICBF ha informado que se han tramitado 5.187 solicitudes de muestras tomadas y se han emitido 2.963 dictámenes.⁶

Además, es elocuente el hecho de que la renuencia de los presuntos padres a asistir a la práctica de pruebas de laboratorio, ha frustrado las esperanzas de muchos en relación con el establecimiento de la paternidad, y de los derechos que de esta se derivan.

Esta actitud, per se, lesiona los derechos fundamentales de los niños y niñas, quienes son perjudicados por la omisión o renuencia del presunto padre.

El 20 de noviembre de 2006, se reveló un resultado del estudio adelantado por la Procuraduría General de la Nación como parte del seguimiento que realiza a los procesos de filiación que cursan ante la jurisdicción de familia, el cual pone al descubierto situaciones que deben ser superadas, como las siguientes:

En el periodo comprendido entre 1999 y 2006 se han presentado aproximadamente 50.000 demandas de filiación, las cuales se encuentran represadas por la falta de la práctica de la prueba con marcadores genéticos de ADN.

Los Departamentos con mayor número de demandas de filiación son: Antioquia con 3.015; Cundinamarca, 2.396; Bogotá, 5.137; Santander, 2.085; Valle del Cauca, 1.802; Tolima, 1.774; Boyacá, 1.447; Nariño, 1.174; Meta, 1.152 y Caldas, 1.084.

Existen 10.970 procesos de filiación sin definición por la falta de prueba de ADN ante la inasistencia de los presuntos padres a su práctica.

En los anteriores departamentos se concentra el 73% del total de procesos pendientes de la práctica de las pruebas de ADN.

Esta situación le ha costado al Estado colombiano la suma de 27.632 millones de pesos, únicamente en lo que se refiere a la práctica de pruebas de ADN ordenadas, sin contar con la gran inversión que supone la actividad judicial.⁷

Como si fuera poco, aún subsiste, sin justificación razonable, una odiosa discriminación constituida por la limitación de los efectos patrimoniales de la sentencia que declara la paternidad extramatrimonial (artículo 7° de la Ley 45 de 1936, modificado por el artículo 10 de la Ley 75 de 1968), de modo que ante

el fallecimiento del presunto padre y la ignorancia sobre la identidad de los herederos, el hijo extramatrimonial puede quedar privado de todos los derechos patrimoniales derivados de la filiación paterna, pues respecto de tal situación la Corte Suprema de Justicia ha mantenido el criterio de que no hay lugar a adelantar el proceso contra herederos indeterminados, para hacerles oponible el fallo⁷.

Pues bien, la situación someramente descrita, plantea una gran desventaja de los hijos extramatrimoniales en comparación con los nacidos dentro del matrimonio, que carece de justificación legítima desde la perspectiva del orden constitucional establecido en 1991, lo mismo que bajo la óptica del derecho internacional (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño).

Resulta no sólo imperioso, sino también urgente, adoptar medidas eficaces para solucionar la problemática planteada, en aras de garantizar la protección de los niños y niñas nacidos extramatrimoniales, en igualdad de condiciones a los hijos matrimoniales.

Con fundamento en estos argumentos, el presente proyecto de ley pretende arbitrar un mecanismo adecuado que permita al Estado garantizar el establecimiento de la filiación paterna extramatrimonial, sin hacerlo más gravoso para el niño y la niña.

De ahí que, en aplicación fiel de la presunción de Buena Fe, de observancia obligatoria por todas las autoridades públicas respecto de las actuaciones de los particulares (artículo 83 de la Constitución Política), el proyecto plantea la necesidad de presumirla (buena fe) en el señalamiento de la paternidad que bajo juramento y ante la autoridad competente, realice la madre del niño y/o niña.

La madre del niño y/o niña, debe conocer, las consecuencias jurídicas que con esa declaración asume.

Obviamente, esta presunción legal se puede desvirtuar, en la medida que el presunto padre cuestione, controvierta o impugne el hecho en el que se fundamenta y que el resultado de las pruebas científicas ratifique su oposición. De ahí que el proyecto pretenda que se garantice el escenario procesal apropiado para que se discuta sobre la paternidad atribuida, cuando la imputación sea objeto de reparo, dotando de facultades para ello a autoridades administrativas.

Para cumplir lo descrito en la iniciativa legislativa, se ha preferido un procedimiento sencillo ante la autoridad administrativa, tendiente a garantizar más ágilmente los derechos de los niños y niñas a un nombre, a su identidad, filiación y alimentos.

Las virtudes de la propuesta consisten en lo siguiente:

I. Mientras no se desvirtúe la imputación de paternidad, esta permanecerá vigente y surtirá todos los efectos patrimoniales y legales;

II. La inasistencia injustificada del presunto padre a la práctica de la prueba acarrea la firmeza de la inscripción de la paternidad. Lo verdaderamente importante aquí, es que la desidia, de cualquier parte que provenga, en nada afecta los derechos del menor, pues la inscripción de la paternidad se mantiene inalterada.

La finalidad última del proyecto de ley, es contribuir con la descongestión judicial en materia de procesos de filiación, los cuales se surten a través de la práctica de pruebas de ADN, que en su gran

⁶ Departamento de Investigación de Paternidad de ICBF julio 15 de 2009.

⁷ Ref. Exp. 1100102030002006-00699-00 –SR097 de 2008 Corte Suprema de Justicia.

mayoría son sufragadas por el Estado, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De otra parte, seguramente se contribuirá a superar el estancamiento en la realización de las pruebas ordenadas por causa de la inasistencia de los presuntos padres, atendiendo a las consecuencias jurídicas que su renuencia genera.

Por último, es oportuno eliminar la exclusión de los efectos patrimoniales de la filiación, cuando el respectivo proceso de investigación de paternidad se promueve después del fallecimiento del padre, si se tiene en cuenta que la tardanza generalmente obedece a la escasez de recursos y a la ignorancia sobre la identidad de los herederos del padre. Por ello, el proyecto pretende modificar el artículo 7° de la Ley 45 de 1936, modificado por el artículo 10 de la Ley 75 de 1968, para facilitar que la investigación de paternidad se promueva contra herederos indeterminados y para suprimir la discriminación relacionada con los efectos de la sentencia.

CONSIDERACIONES PROBATORIAS

Fundamentalmente, en materia probatoria lo que busca el proyecto de ley, es establecer una presunción legal invirtiendo la carga de la prueba y dejando al presunto padre la carga de impugnar la paternidad; de igual manera le impone el deber legal a la madre declarante de obrar con la verdad y en su defecto de atenerse a las sanciones penales y patrimoniales.

El proyecto, resalta la moderna teoría de la carga dinámica de la prueba, expuesto recientemente en fallo de la Corte Suprema de Justicia, el cual determinó: “...las dificultades probatorias en las que se puede encontrar la víctima... no es admisible la aplicación de criterios generales que sistemática e invariablemente quebranten las reglas de distribución de la carga de la prueba previstos en el ordenamiento.”⁸ (Sentencia del 22 de julio de 2010, Exp. 00042-01); sino que por el contrario demandan criterios de humanización de la prueba de tal suerte que cuando reine la dificultad probatoria, se puedan aplicar criterios de disponibilidad de la prueba en la contraparte, es decir, en el presunto padre en aras de salvaguardar en todo caso, los derechos de los menores como derechos superiores a los demás. Las cargas dinámicas de la prueba, es una apuesta por el equilibrio, por la paz social.

Finalmente, en la propuesta legislativa los derechos de defensa y contradicción por parte del presunto padre no se ven comprometidos ya que, el proyecto prevé que este, una vez sea denunciado por la madre, comparezca ya ante la autoridad administrativa o ante la jurisdiccional, a objetar la presunción de que hace uso y a practicarse la prueba de ADN que determinará si efectivamente está comprometida su paternidad o si por el contrario, la madre incurrió en una falta a la verdad. Como se establece la iniciativa consagra medidas que garantizan equilibrio entre las partes y respeta el debido proceso y la buena fe.

DERECHO COMPARADO

Haciendo un barrido de la legislación comparada encontramos que la presunción que se pretende establecer no es un tema nuevo en derecho de familia; por el contrario, desde la última década del pasado milenio se estableció en la República de Cuba tanto

en el Código de la Familia como en la Ley del Registro del Estado Civil.

Código de la Familia de Cuba:

“De la presunción de la filiación.

ARTÍCULO 74. *Se presumirá que son hijos de las personas unidas en matrimonio:*

1. *Los nacidos durante la vida matrimonial.*

2. *Los nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la fecha de la extinción del vínculo matrimonial, si la madre no hubiere contraído nuevas nupcias.*

Las presunciones establecidas en este artículo se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6°.

ARTÍCULO 75. *Se presumirá la paternidad:*

1. *Cuando pueda inferirse de la declaración del padre formulada en un documento indubitado.*

2. *Cuando hubieren sido notorias las relaciones maritales con la madre durante el período en que pudo tener lugar la concepción.*

3. *Cuando la condición de hijo se haya hecho ostensible por actos del propio padre o de su familia.*

ARTÍCULO 76. *Se presumirá la maternidad cuando la madre se halle en los casos de los incisos 1° y 3° del artículo anterior. En los demás casos, la maternidad quedará probada por el hecho del parto y de la identidad del hijo.*

ARTÍCULO 77. *La acción para reclamar el reconocimiento de los hijos corresponde a estos y al padre o madre que ya los haya reconocido, con respecto al que aún no lo haya hecho.”⁹*

Por último, sólo nos resta expresar que el establecimiento de este tipo de presunciones evitará que el esclarecimiento de la paternidad para los nasciturus sea un largo debate judicial cuyo único perjudicado es el menor que como sabemos tiene una protección especial por parte de la norma superior.

IMPACTO FISCAL

Con relación al estudio de impacto fiscal que ordena la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en sentencias como las: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C-290 de 2009; en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Así mismo, mediante Sentencia C-985 de 2006, la honorable Corte Constitucional se pronunció sobre la iniciativa que tienen los congresistas en materia de gasto, así:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la

⁸ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 22 de julio de 2010, Exp. 00042-01.

⁹ *Ibidem*.

disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas...”.

Además, la misma Corporación, en Sentencia C-290 de 2009, al respecto dijo:

“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”.

De conformidad con los argumentos jurídicos señalados anteriormente, es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena,
Senador.

Gloria Stella Díaz Ortiz, Carlos Eduard Osorio,
Representantes a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 026 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Carlos A. Baena* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2011
CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la Institución Educativa “Instituto Técnico” en el municipio de Santander de Quilichao, Departamento del Cauca, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la Institución Educativa “Instituto Técnico”, en el municipio de Santander de Quilichao, departamento del Cauca.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 228, 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 115 de 2001 y teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para financiar los siguientes proyectos de


la Institución Educativa “Instituto Técnico”, en el municipio de Santander de Quilichao, Departamento del Cauca:

- a) Terminación del aula máxima.
- b) Construcción de aulas y baterías sanitarias.
- c) Dotación de tableros electrónicos para las 25 aulas de clase.
- d) Dotación de mobiliario y equipos para Salas de Audiovisuales.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, lo anterior previa inscripción de los proyectos en el banco de programas y proyectos de inversión del Departamento Nacional de Planeación y el cumplimiento de las demás disposiciones legales para acceder a recursos del Presupuesto Nacional.

Artículo 4°. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Representantes,


CARLOS JULIO BONLLA S.
Honorable Representante – Departamento del Cauca.
Cámara de Representantes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
RESEÑA HISTÓRICA

El día 3 de abril del año 1913 y a través del Proyecto de Ordenanza número 13 de 1913, presentado por el Diputado Marcial Lemus Nates, nace a la vida jurídica la hoy denominada “Institución Educativa Instituto Técnico” de carácter Público, en el Municipio de Santander de Quilichao, en el Departamento del Cauca, vale decir que Santander de Quilichao, Cauca, significa “Tierra de Oro”, verde y alegre, inspiradora de sueños de la cual nos sentimos orgullosos; la cual descubrió al mundo, las luces de sol de una majestuosa institución de formación secundaria que le dio respuesta, recogió el sentir y respondió a las necesidades de los moradores que la aclamaban, de ahí la importancia de resaltar aquellos acontecimientos que se empiezan a vislumbrar a partir del Proyecto de ordenanza mencionado pues se impulsa el proyecto de creación de un centro educativo capaz de formar a niños y jóvenes en los principios éticos, morales y científicos que regían el orden social, político, económico y cultural de nuestra Nación y específicamente del Departamento del Cauca, cuya visión era y seguirá siendo proyectar al municipio de Santander de Quilichao, hacia el siglo XX asumiendo los retos de la modernidad, que debían satisfacer las demandas de capacitación para las exigencias de mano de obra que estaba requiriendo la organización de la economía local, regional y nacional.

En esta fecha se inicia una larga y fructífera carrera que rápidamente lo coloca en un pedestal de logros y éxitos que lo lleva a ser considerado entre los mejores 100 colegios a nivel nacional, reconocimiento que se refleja en las distinciones a los mejores bachilleres otorgados por entidades como Coltejer, Ecopetrol, Andrés Bello y se recordará por siempre a estudiantes como Jairo Renán Flórez Hurtado, Lyda Sabogal Paz, Renzo Mina, Arcelio Ararath Guazá, Néstor Racines Carabalí, Diana Patricia Ocampo

Holguín, Richard Navia, entre otros, los cuales fueron galardonados en ceremonias especiales entre los mejores Bachilleres de Colombia, un merecimiento para destacar es el caso del científico Samir Alberto Medina Perlaza quien a los trece (13) años recibe su título de bachiller y rápidamente escala peldaños en su formación profesional que lo lleva a la Universidad del Cauca, luego a la ciudad de Bogotá a especializarse y de allí un gran salto hacia los Estados Unidos a seguir cualificándose y por último al continente europeo (Francia) donde sus investigaciones han sido reconocidas en diversos eventos de la ciencia que lo tienen ya en el sitio de los mejores científicos jóvenes de nuestro país y así podríamos decir que la lista es interminable y se corre el riesgo de ser excluyente al enumerar puntualmente a los hijos de esta institución, pues no sólo sus ex alumnos han hecho parte de esta historia, también sus docentes, rectores y benefactores han contribuido a su grandeza.

A lo largo de los años formó así generaciones de profesionales que hoy ocupan posiciones importantes en el país y en el exterior y que le han respondido a la Nación y han contribuido a hacer de Colombia un país más justo y solidario, un ejemplo de ellos es el señor Eduardo Rengifo Villamil, profesor de español, Literatura y francés, amante de la política desde la cual contribuyó como Representante del Departamento al proceso de nacionalización de la Institución mediante la Ley 75 de 1944 sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo en su segundo gobierno, Fernando Galarza insigne educador quilichagueño, galardonado con la medalla al mérito educativo concedida por el departamento del Cauca en el año 1973 y la exaltación municipal con el Samán de oro como personaje ilustre de la localidad. De igual manera muchos profesores y rectores han sido objeto de reconocimientos a nivel departamental y Municipal como es el caso de Maximiliano Tello Muñoz, profesor y exrector de la Universidad del Cauca; Efraín Villamil Rengifo, profesor y segundo rector de la institución, Rafael Tello R., primer rector; Jorge Rivas Molano, rector por dos ocasiones y galardonado a nivel nacional con la medalla Camilo Torres al igual que Don Guillermo Valencia Tello en el año 1972, ex representante a la Cámara doctor Eduardo Rengifo Villamil, exalcaldes recientes como los doctores Aldemar Ríos Bermúdez, Arnaldo Idrobo Lalinde, Ricardo Cifuentes Guzmán, William Ortiz Ararat, Carlos Julio Bonilla Soto, hoy Representante a Cámara por el Departamento del Cauca y el actual alcalde del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, Juan José Fernández Mera.

Y así podríamos mencionar a los demás personajes ilustres y rectores de la Institución que sin duda han dejado una huella imborrable en el corazón de la institución y en el de todos y cada uno de sus alumnos como lo son Guillermo Valencia, Jorge Isaac Rivas Molano, Raimundo Rodríguez Gasca, Jesús María Guetía, Ernesto Villegas y Luz Edilma Banguero de Tegue.

De igual manera, no se puede desconocer la importancia social de la institución al aportar líderes que en un momento de la historia del país fueron actores protagónicos de hechos que impulsaron la creación de grupos gestores del sentimiento local al impulsar la creación del movimiento cívico que lideró grandes gestas en pro de buscar nuevos escenarios de participación en el espectro cerrado de la coali-

ción liberal conservadora gestada por el acuerdo del Frente Nacional. Muchos de esos dirigentes se encuentran brindando al municipio y al país sus valiosos aportes en la consolidación de la democracia ya sea como docentes, rectores, funcionarios públicos o profesionales independientes.

Finalmente podríamos decir que a partir del 26 de abril de 2004 y bajo la dirección del Coordinador Ernesto Villegas la Institución pasó a ser denominada legalmente INSTITUCIÓN EDUCATIVA “INSTITUTO TÉCNICO”, integrada en la Sede Principal por las jornadas mañana, tarde y noche con una población escolar de 1.800 estudiantes con el propósito de brindar igualdad de oportunidades a niños y niñas para lo cual se creó la jornada femenina pues anteriormente solo existía jornada masculina y teniendo en cuenta las condiciones del adulto mayor y/o trabajador se crea también la jornada nocturna. En la actualidad se cuenta con un total de 3.300 estudiantes distribuidos en las jornadas Mañana con 441 alumnos masculinos y 525 femeninas, en la jornada de la Tarde con 388 alumnos masculinos y 377 femeninas, en la noche 62 masculinos y 66 femeninas, también cuenta con tres (3) Sedes auxiliares a saber: Sede Rafael Tello con 280 masculinos y 209 femeninas, Sede José Edmundo Sandoval 203 masculinos y 205 femeninas, y Sede Francisco de Paula Santander con 236 masculinos y 217 femeninas, los cuales son orientados con un alto nivel de aprendizaje, prueba de ello, es el nivel MUY SUPERIOR alcanzado en las Pruebas de Estado y la participación como ponentes en los foros Nacionales 2007 y 2008 convocados por el Ministerio de Educación Nacional, en Bogotá. También cabe resaltar que el plan de Mejoramiento Institucional se encuentra fundamentado en la Ley 115 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios, la Ley 715 de 2001 y Decreto 1290 de 2009 el cual ha sido reconocido como una experiencia significativa por el Ministerio de Educación Nacional.

En la actualidad hablar de la institución Educativa Instituto Técnico, es hablar del proceso educativo que establece los Planes de Mejoramiento mediante la conformación de los Equipos de Gestión de la Calidad Institucional encargados de direccionar el aporte de cada uno de los estamentos, al logro de los objetivos propuestos, situación que transforma la realidad administrativa de la institución al incorporar los elementos de la planeación estratégica, proceso que se encuentra liderado por la Magister Luz Edilma Banguero de Tegüé quien asume actualmente la directriz de dicha institución a partir del año 2006, momento a partir del cual se logra la creación de la Orientación Escolar la cual apoya los procesos de calidad y convivencia Institucional para la supervisión de todos, los 3.300 estudiantes que se encuentran matriculados.

Es necesario resaltar que en la implementación de las Políticas Nacionales de Educación, el componente de calidad establece al departamento del Cauca como uno de los seleccionados para recibir la capacitación de una Misión Cubana que tendrá gran repercusión en los procesos de mejoramiento de la calidad, tanto a nivel administrativo como pedagógico y en la consolidación de una comunidad educativa fuerte y comprometida con el Horizonte Institucional.

De ahí que su administración se ve enmarcada por el alcance de logros bien importantes como la clasi-

ficación de la Institución Educativa en el nivel MUY SUPERIOR en las pruebas ICFES en el año 2006, el reconocimiento a nivel nacional como Modelo de Gestión Escolar Significativo, en el año 2007; reconocimiento del Sistema de Evaluación como muy significativo a nivel nacional, estas dos experiencias participaron en los foros Educativos Nacionales convocados por el Ministerio de Educación, en representación del Departamento del Cauca, eventos realizados en Bogotá y durante los años 2007 y 2008 respectivamente el merecimiento de sus estudiantes destacados a becas otorgadas por prestigiosas universidades del país, cual es el caso de los estudiantes Yesid Yalanda Muelas, Diego Pineda Camero, Cindy Sandoval Sandoval, Silvia Vanessa Gironza y otros que han dejado en alto los colores de la institución.

JUSTIFICACIÓN

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150 numeral 9, 151, 154, 287, 288 y 355; Las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Con el fin de evitar diferencias en cuanto a la aprobación o no de la presente iniciativa es preciso resaltar lo siguiente:

1. Las leyes de Honores no tienen trámite constitucional especial ya que surten el procedimiento ordinario que se exige a las generalidades de la Ley, contenidos en los artículos 204 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, que se refieren a especialidades en el proceso legislativo ordinario, no incluyen peculiaridad de trámite alguno por una Ley de Honores.

2. Los congresistas tienen iniciativas en el gasto, pero no en el presupuesto General de la Nación, vemos que en Sentencia C-554 de 2005, la Corte reafirmó la competencia del Congreso para decretar los gastos públicos (artículo 150 numeral 11). El Congreso, en efecto, es quien tiene por regla general la iniciativa en materia de gastos y excepcionalmente el Gobierno Nacional.

EL principio de la legalidad del Gasto Público supone la existencia del Gasto Público supone la existencia de competencias concurrentes entre el Congreso y el Gobierno, sabemos que le corresponde al Congreso la ordenación del gasto propiamente dicho, mientras que al Gobierno compete la decisión libre y autónoma de la incorporación de tales gastos al Presupuesto General de la Nación, es de aclarar de forma precisa que no estamos fijando un deber perentorio para el gobierno, sino que hemos respetado su autonomía constitucional artículos 346 y 347 de la Carta, 347 de la Carta Política y Legal (artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) para determinar las apropiaciones del gasto.

En cuanto a su justificación consideramos que por el alto nivel de calidad de la Institución, podemos concluir que para continuar el desarrollo de la gran labor que esta institución representa para los Caucaños y específicamente para las generaciones futuras, es necesario reafirmar en la consolidación de una educación centrada en valores ciudadanos, embellecimiento y cuidado de la infraestructura física y el

ambiente, formación humana, científica y tecnológica de calidad y con una intencionalidad de masificación del uso de las tecnologías de la información, que la pongan acorde con las exigencias de la Sociedad del conocimiento, es así como cuenta hoy con un grupo de docentes comprometidos en la dinámica y crecimiento académico; con una estructura curricular integrada e interdisciplinaria.

El Plan de Mejoramiento Institucional se encuentra fundamentado en la Ley 115 de 1994 y sus Decretos reglamentarios, la Ley 715 de 2001 y Decreto 1290 de 2009 en donde se busca la formación integral del educando que se refleje en excelentes resultados académicos, actitudes, valores y comportamientos ciudadanos acordes con la MISIÓN y VISIÓN Institucionales.


Por esto y pensando en miras al futuro y próxima a cumplir los cien años de servicio a la comunidad municipal, regional, nacional e internacional se considera necesario aprobar la viabilidad de este proyecto para rendirle un homenaje a esta institución educativa en sus cien años, la cual se proyecta a fortalecer sus procesos para seguir incidiendo en el liderazgo local desde los ámbitos académico, formativo, laboral, tecnológico y científico, para lo cual sueña y trabaja por tener escenarios deportivos propios, tecnologías actualizadas en las aulas de clase al servicio de docentes y estudiantes, una aula múltiple dotada y terminada, con sus respectivas salas de audiovisuales, reconstrucción de aulas de clase deterioradas, cerramiento de la Sede Principal para lo cual es necesario el concurso de todas las fuerzas vivas de la población, el esfuerzo para consolidar un verdadero pacto de paz y convivencia pues la región ha sido un gran ejemplo de población pujante, cívica, de espíritu ancestral y emprendedor que surgió con una dinámica muy diferente a la de otros municipios que tuvieron su fundación y es hora de reivindicar su pasado, mejorando el presente para augurar un futuro próspero que ubique al municipio como el puerto seco de mayor importancia en la región y con este proyecto, nuestra Institución seguirá comprometida hasta la consolidación de una nación desarrollada, competitiva sostenible y sustentable.

La Institución Educativa “Instituto Técnico”, ha estado y estará empeñada en consolidar altos y excelentes niveles de formación académica tecnológica y humana de sus estudiantes y ante su alto nivel de aprendizaje consideramos que la Institución Educativa “Instituto Técnico”, de Santander de Quilichao, Cauca, carece de algunas herramientas pedagógicas, dependencias y de la infraestructura adecuada para un óptimo funcionamiento, como también de elementos necesarios para la formación de los niños y niñas. Por lo anterior, se hace necesario que el Congreso de la República incluya en su presupuesto partidas que garanticen el mejoramiento de la institución, en busca de elevar los niveles de calidad de la educación en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca y garantice la solución a estas necesidades prioritarias mediante este Proyecto, a fin de autorizar al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación en sus vigencias inmediatas y subsiguientes o bien para impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de ciertas obras de bajo presupuesto, vitales para el futuro de la Institución Educativa “Instituto Técnico”.

co”, en el municipio de Santander de Quilichao, del departamento del Cauca, como son: Terminación del aula máxima, Construcción de aulas y Baterías Sanitarias, Dotación de tableros electrónicos para 25 aulas de clase y Dotación de mobiliario y equipos para sala de audiovisuales.

La iniciativa contiene 3 artículos, los cuales se encargan de vincular a la Nación a la celebración de los 100 años de fundación de la Institución Educativa “Instituto Técnico”, en el municipio de Santander de Quilichao, Departamento del Cauca, así mismo, se autoriza al Gobierno Nacional para que de conformidad con los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, la Ley 715 de 2001 se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para financiar los proyectos en la Institución Educativa “Instituto Técnico” ya mencionados.

De los honorables Representantes,


CARLOS JULIO BONILLA S.
Honorable Representante – Departamento del Cauca.
Cámara de Representantes

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 027 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Julio Bonilla*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.

El congreso de la república de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 a 12 años de edad.

Parágrafo. Para su efectivo cumplimiento, el Gobierno Nacional deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad que corresponda a partir de la vigencia de la presente ley, actualizarán el Programa Ampliado de Inmunización “PAI”.

Parágrafo 1°. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunización “PAI”, la vacuna contra el virus del papiloma humano, en el plan básico de vacunación gratuita.

Parágrafo 2°. Para lograr la cobertura universal del VPH, en los términos del artículo 1° de esta ley, este se hará de manera gradual, según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional,

atendiendo entre otros, criterios de prevalencia y costo efectividad, así como la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

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

Luis Enrique Salas Moisés,

Representante a la Cámara por Bogotá D. C.,

Partido Social de Unidad Nacional.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objeto principal garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a la población de niñas entre 9 y 12 años contra el virus del papiloma humano (VPH). También pretende la adopción de medidas integrales que permitan la prevención, detección temprana, tratamiento oportuno, seguimiento, control y atención de las infecciones del Virus de Papiloma Humano, condición determinada como necesaria para el desarrollo de cáncer de cuello cérvico uterino, y así, minimizar las consecuencias para la salud de las mujeres, y disminuir sus repercusiones en el sistema de salud pública, mediante la actualización del Programa Ampliado de Inmunización.

2. SOPORTE JURÍDICO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social,

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (Subrayado por fuera del texto)

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La salud forma parte del gasto público social, artículos 350 y 366 constitucionales, en concordancia con el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Además, los incisos 4° y 5° del artículo 336 constitucional determinan partidas, presupuestales específicas para la salud, derivadas de los juegos de suerte y azar, y de los licores. Así mismo, el inciso primero del artículo 93, ibídem, establece la prevalencia en el orden interno de los Derechos Humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales ratificados por este Congreso.

En la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989 con el voto favorable de Colombia, se adoptó la Convención sobre los Derechos de los niños, la cual fue ratificada por el Congreso de la República de Colombia en 1991 mediante la Ley 12 de dicho año, incorporando, de esta forma de manera permanente, al ordenamiento jurídico nacional a la mencionada convención, en cuyo artículo 24 dispone:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud...

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este

respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”.

La Reforma Constitucional de 1991, logró consagrar en nuestra Carta Magna los derechos fundamentales de los niños e incluyó criterios y principios necesarios para asegurar su protección integral, en primer lugar garantizando el cumplimiento de sus derechos y en segundo lugar procurando su protección en condiciones difíciles o vulnerables. Además, asumió como responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, su asistencia y protección para asegurar el desarrollo armónico e integral en ejercicio pleno de sus derechos. Prueba de ello es que el artículo 44 constitucional consagra como *derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor; la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Y así mismo determina que “Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.* Amén de facultar a *“Cualquier persona (para) exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Finalizando con un principio que enseña toda la vida social y política de la Nación colombiana: Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*

Es por esto, que hoy contamos con un marco normativo específico que comprende Planes de Desarrollo con capítulos específicos de niñez, con una legislación interna como es el Código de Infancia y Adolescencia, con una entidad del orden nacional como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que vela por sus intereses, con convenios internacionales y con programas especialmente diseñados para su protección.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio las naciones e instituciones de desarrollo más importantes del mundo, priorizaron como 4° objetivo *“La reducción de la Mortalidad Infantil”.*

3. GENERALIDADES DEL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y CÁNCER CERVICOUTERINO

Este proyecto de ley obedece a la consideración que el cáncer cérvico uterino es la segunda causa de muerte por cáncer femenino en Colombia; Es el segundo tumor maligno que afecta a las mujeres con mayor frecuencia; a nivel mundial se registran alrededor de *“500.000 casos nuevos y aproximadamente 260.000 muertes en todas partes del mundo. Alrededor del 80% de los casos se concentra en países de bajos ingresos, además es el cáncer que más padecen las mujeres”*¹.

Según la Organización Mundial de la Salud, la infección genital por el virus del papiloma humano (VPH):

“(…) es la infección viral más común del aparato reproductor; provoca prácticamente todos los casos (el 99%) de cáncer de cuello uterino. Cuarenta genotipos distintos del VPH pueden infectar los órganos genitales

¹ Preparación de la introducción de las vacunas contra el virus del papiloma humano. Orientaciones normativas y programáticas para los países. Organización Mundial de la Salud. 2006.

de hombres y mujeres, incluyendo la piel del pene, la vulva (zona que rodea la vagina) y el ano, así como las paredes de la vagina, el cuello de útero y el recto. Dos genotipos de "alto riesgo" (VPH 16 y 18) provocan la mayoría de los carcinomas de cérvix, vulva, vagina, ano y pene, que se registran en todo el mundo.

Dos genotipos de "bajo riesgo" (VPH 6 y 11) producen un elevado porcentaje de las displasias cervicales leves (es decir, de las anomalías celulares) que se diagnostican con programas de detección y más del 90% de las verrugas genitales. Por lo general, la incidencia máxima de las infecciones por VPH se registran entre las edades de 16 y 20 años. Normalmente, las infecciones por VPH ceden espontáneamente, pero pueden persistir y provocar lesiones precancerosas del cuello uterino. Si no se las trata, esas lesiones pueden evolucionar hacia un cáncer cervical en un lapso de 20 a 30 años".

El VPH se transmite a través del contacto sexual no necesariamente de penetración genital y puede ser asintomático, pero contagiar a otras personas sin darse cuenta.

Las verrugas genitales también se pueden transmitir por medio de una persona que tenga la infección por VPH pero que no presenta verrugas visibles. Las cepas del virus que producen las verrugas son de tipos diferentes a los que producen cáncer.

Dado que el virus puede permanecer en silencio por mucho tiempo, una persona puede tener el VPH genital aunque hayan pasado años desde el día de la relación sexual contaminante.

Los cambios precancerosos pueden detectarse en el cuello uterino durante el periodo de infección persistente por VPH; por ello, la detección precoz constituye una estrategia eficiente para prevenir el cáncer consiguiente (...). Los métodos integrales de prevención y control del cáncer de cuello de uterino incluyen intervenciones que se realizan a lo largo de todo el proceso de atención continua, desde la prevención primaria, hasta la detección precoz, el tratamiento y la atención paliativa"².

El Virus del Papiloma Humano (VPH) es adquirido de persona a persona a través de las relaciones sexuales. "Como factores de riesgo para la infección se han identificado el inicio temprano de la actividad sexual y la no protección; bajo nivel de escolaridad, además de la actividad sexual con múltiples parejas o relaciones con personas que tienen varios compañeros sexuales. Como factores de riesgo para la presencia de enfermedades invasivas graves, la no realización de la citología vaginal y la frecuente práctica de no reclamar el resultado de la citología producen como resultado la no identificación temprana de las lesiones precancerosas producidas por VPH. Adicionalmente, cofactores como tabaquismo, anticoncepción hormonal, otras enfermedades de transmisión sexual, respuesta del sistema inmune y número de partos intervienen en el proceso de evolución hacia el cáncer de cérvix"³.

² *Ibid.*, p. 2.

³ Preparación de la introducción de las vacunas contra el VPH. Orientaciones normativas y programáticas para los países. Organización Mundial de la Salud. UNFPA. Pan American Health Organization. 2006.

⁴ Propuesta técnica. Estudio costo-efectividad de la vacuna contra el papiloma humano.

En Reunión del Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (GEAE) de la OMS en materia de inmunización, hecha en noviembre de 2008 resultaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

...que la incorporación de vacunas contra el VPH con fines preventivos probablemente tuviera efectos sumamente beneficiosos en todo el mundo.

Sobre esa base, el GEAE concluyó que se debía abocar rápidamente a analizar las recomendaciones respecto de las vacunas contra el VPH.

La OMS recomienda incluir la vacunación contra el VPH en los programas nacionales de inmunización allí donde la prevención del cáncer cervicouterino sea una prioridad de salud pública; la adopción de la vacuna sea viable en términos programáticos, y sostenible económicamente, y se haya analizado apropiadamente la costo-eficacia de la medida. Como las vacunas anti-VPH confieren la máxima protección en las mujeres sin contacto previo con los tipos de VPH usados en la vacuna, los programas de inmunización anti-VPH deben dar prioridad inicialmente al logro de una alta cobertura en la Población Diana principal, que son las niñas de 9-10 a 13 años. En lo posible, estos programas deben inscribirse en una estrategia coordinada que incluya educación sobre los comportamientos de riesgo de infección por VPH e información que explicita que la vacunación no sustituye a los programas de cribado sistemático del cáncer cervicouterino.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley retoma el supuesto de la Organización Mundial de la Salud OMS, que plantea que "los gobiernos tienen una responsabilidad en la salud de la sociedad, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas" (Waisbord y Coe: 2002) (Lolas Stepke: 1995). Sumado a lo anterior, la OPS recomienda que la "vacunación universal de mujeres adolescentes contra el VPH debiera ser una prioridad para países de Latinoamérica y el Caribe, siempre que se pueda llevar a cabo de manera sostenible. La sostenibilidad de la vacuna depende en gran medida de que los precios de las vacunas sean asequibles, para que los países las puedan comprar con fondos de sus limitados presupuestos sanitarios"⁴.

El presente proyecto de Ley busca, además, aunar sus esfuerzos en consonancia con el 5° objetivo de las metas del Milenio, que propende por "MEJORAR LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA", a continuación aparecen los objetivos específicos:

- Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres. Línea de base 1990: 13 por 100.000 mujeres. (...).

- Implementar mecanismos de comunicación social sobre los beneficios del seguro de salud en materia de salud sexual y reproductiva. (...).

- Definir intervenciones mínimas prioritarias para proteger la salud de las mujeres pobres no aseguradas durante el evento reproductivo. (...).

Encargado por el Ministerio de Salud de Chile. Propuesta del Departamento de Salud Pública Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, septiembre de 2006.

• *Incrementar el acceso de la población a la toma y lectura de citología cérvico-uterina, así como mejorar la adhesión de la mujer al esquema de detección precoz del cáncer de cuello uterino y a su tratamiento.*

• *Fortalecer la vigilancia en salud pública en salud sexual y reproductiva, a través del diseño y disposición de metodologías estandarizadas de vigilancia sobre los eventos de interés y sobre el acceso y calidad.*

En el campo específico de la vacunación, se retomó un estudio realizado por la pontificia Universidad de Chile, que habla de vacunas profilácticas⁵ disponibles contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), que es la principal causa de cáncer de cuello de uterino: “Ambas vacunas (Gardasil, fabricada por Merck, y Cervarix, fabricada por GlaxoSmithKline) tienen una efectividad de casi el 100% para prevenir infecciones de las dos tipos del VPH (genotipos 16 y 18) que se cree causan el 70% de todos los casos de cáncer de cuello uterino. Gardasil protege contra otras dos cepas del VPH (genotipos 6 y 11), que causan el 90% de los casos de verrugas genitales.

Hoy en día, Gardasil ha sido aprobada para su uso en todos los países de Latinoamérica y el Caribe, excepto Venezuela, Bolivia y Guyana. Cervarix, que fue desarrollada más tarde que Gardasil, ha sido aprobada en Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y México. Sin embargo, el alto costo de las vacunas dificultan su uso en el mundo en vías de desarrollo, por lo que no forman parte de los programas nacionales de inmunización de ningún país de Latinoamérica o el Caribe⁶.

Las únicas excepciones en Latinoamérica son Panamá y México que son los únicos países que han incluido la vacunación universal en niñas de 10 años.

5. CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL

CONTEXTO INTERNACIONAL

Globalmente se calcula que cada año se diagnostican 466.000 nuevos casos de cáncer cervicouterino. Cada año 231.000 mujeres mueren de cáncer cervicouterino. El 80% de ellas proceden de países en desarrollo, se calcula que la prueba del cáncer cervicouterino de la mujer cada cinco años tiene un costo de alrededor de US\$100 en los EE.UU. El tratamien-

to de la mujer con cáncer cervicouterino tiene un costo de aproximadamente US\$2.600 en los EE.UU. En 1990 se diagnosticaron 74.871 mujeres con cáncer cervicouterino en las Américas. Se calcula que el 79,7% (59.646) de ellas viven en Latinoamérica y el Caribe. En 1990 murieron 33.535 mujeres de cáncer cervicouterino en las Américas. Se calcula que el 80,3% (26.933) de ellas vivían en América Latina y el Caribe⁷.

Se retoma la afirmación del coordinador del documento de consenso entre siete sociedades científicas que recomendaba la importancia de la vacunación, “(...) el coste-efectividad en España- concluye que el coste por año de vida salvado de la vacuna ronda los 11.000 euros, y la OMS, en un documento de referencia del año 2001, estableció que cualquier medida adoptada era coste-efectiva si su coste por año de vida salvado estaba por debajo del PIB per cápita del país en el que se aplique. En España, según el Instituto Nacional de Estadística, el PIB per cápita medio en 2006 se situó en 22.152 euros (con grandes disparidades desde los 28.850 de Madrid a los 15.054 de Extremadura). Por tanto, incluso en las regiones más pobres la medida preventiva resulta rentable a tenor de los parámetros de la OMS⁸” El primer estudio de coste-efectividad español de la vacuna tetravalente frente al Virus del Papiloma Humano (VPH) concluye que la vacunación será rentable incluso en las autonomías con el PIB per cápita más bajo.

Por otro lado, en Latinoamérica se ha desarrollado una evaluación económica para analizar la costo-efectividad de la estrategia de vacunación contra el cáncer cérvico uterino en adolescentes de 5 países (Argentina, Chile, Brasil, Perú y México; Vaccine 27 (2009) 5519-5529). Este tipo de evaluaciones son importantes para informar a los decisores nacionales sobre la eficiencia de una nueva tecnología a nivel de cada país. Los resultados obtenidos indican que la incorporación de un programa de vacunación de niñas de 12 años de edad, a los programas actuales de detección temprana del cáncer cérvico uterino, resultará en una reducción significativa en el número de lesiones CIN 1 (41%-48%), CIN 2&3 (63%-74%), casos de cáncer cervical (63%-74%) muertes (63%-74%) y costos de tratamientos (31%-64%). Además, el estudio halló que la implementación de este programa es costo-efectiva en todos los países de la región analizados, incluso al precio de 70 dólares por dosis utilizado para dicho análisis.

Una publicación posterior (Lancet 2009; 374: 301-14), no sólo confirma la alta eficacia de esta vacuna, sino que también extiende los hallazgos previos sobre protección cruzada que la misma presenta contra otros tipos de papillomavirus oncogénicos no incluidos en ella. De esta forma es esperable que los beneficios estimados por el estudio anteriormente mencionado (Vaccine 27 (2009) 5519-5529) sean mayores y la razón de costo-efectividad menor, haciendo que la intervención sea más costo-efectiva aún. Un estudio similar está siendo completado en

⁵ El principio fundamental de estas vacunas es la creación de antígenos capaces de inducir anticuerpos neutralizantes que impiden la entrada del virus a la célula huésped. En la década de 1990 se logró producir in vitro las “virus-like particles” (VLPs o partículas similares al virus) 13, que son estructural y antigénicamente similares a los viriones nativos pero que no contienen el genoma del virus y por tanto no tienen la capacidad de replicarse, causar infección y mucho menos cáncer. Estas partículas son producidas mediante la expresión del gen L1, que codifica para la proteína mayor de la cápside, en sistemas eucarióticos como levaduras, células de insectos y bacterias. Cuando este gen se expresa como proteína recombinante en las células eucarióticas se autoensambla en VLPs. Lowy DR, Schiller JT. Prophylactic human papillomavirus vaccines. J Clin Invest. 2006; 116: 1167-73.

⁶ Propuesta técnica. Estudio costo-efectividad de la vacuna contra el papiloma humano. encargado por el Ministerio de Salud de Chile. Propuesta del Departamento de Salud Pública Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago septiembre de 2006.

⁷ Estudio la vacuna contra el virus del papiloma humano: una gran arma para la prevención primaria del cáncer de cuello uterino. Universidad del Valle. Nubia Muñoz, MD, MPH, DrSc Julio.

⁸ La vacuna del VPH será coste-efectiva en todas las regiones. María Poveda. Enero de 2008.

Colombia actualmente, donde se espera confirmar estos hallazgos.

CONTEXTO NACIONAL

Es importante resaltar que en Colombia este tipo de cáncer es la principal causa de muerte en las mujeres⁹ que están en edad reproductiva, lo que equivale a una tasa de 9,4 por cien mil mujeres y 7.000 casos de cáncer de cuello uterino por año¹⁰. En datos entregados por el Instituto Nacional de Cancerología en su boletín institucional del mes de diciembre de 2009, destaca que de cada cien mujeres colombianas, más de dos padecen este cáncer antes de llegar a los 65 años de edad. Cada año se espera en el país cerca de 5.500 casos nuevos de este cáncer (Pardo C., Cendales R., Incidencia estimada y mortalidad por cáncer 2002-2006). Aunque en los últimos siete años, se ha mostrado un descenso en la cifra de mortalidad este es menor de lo esperado. Según este boletín, las mujeres que residen en los departamentos del Meta, Arauca, Tolima, Caquetá y Amazonas tienen el mayor riesgo de muerte debido a la falta de tecnologías disponibles que ya se están utilizando en el mundo.

Todos los esfuerzos entonces, deberían ir encaminados a alcanzar los objetivos de las metas del milenio para el año 2015, que plantean que es necesario ejecutar políticas públicas en salud de corto y mediano plazo, generando estrategias para reducir la inequidad y la desigualdad¹¹.

6. AMBITO LEGAL

LEY 1098 de 2006: “Por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”

Artículo 3º. Sujetos titulares de derechos. *Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.*

Artículo 7º. Protección integral. *Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.*

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos Nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

⁹ Bravo M.M. Medina O. Melgarejo D., Serrano M.L. Infección por Virus de Papiloma Humano en una muestra de mujeres jóvenes con citología normal. Revista Colombiana de Cancerología, 2004,8(2):5-10.

¹⁰ Op. Cit. Pág. 10.

¹¹ La desigualdad en la distribución de ingresos afecta negativamente el desarrollo humano. En los últimos años, el índice de Gini ha aumentado en el país pasando de 0,544 en 1996, a 0,563 en 2003. Cuando se realiza la corrección por distribución de ingresos, el IDH se reduce en cerca de 13 puntos, es decir, un retroceso de más de 15 años. El Desarrollo Humano aumentaría alrededor de 2% por año, si la desigualdad se disminuyera en un 10.4%. “Aunque el panorama general es positivo, aún se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales, convirtiéndose la equidad en el principal reto para el desarrollo humano colombiano.

Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano. *Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.*

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano. (Subrayado fuera del texto).

Parágrafo. *El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.*

Artículo 27. Derecho a la salud. *Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar (Físico, psíquico y fisiológico) y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún Hospital, Clínica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera de atención en salud.*

En relación con los niños, niñas y adolescentes que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la Nación.

“La visión 2019” en el capítulo correspondiente a “La Sociedad más igualitaria y solidaria” establece como metas determinantes:

- La cobertura universal en el sistema general de seguridad social en salud, para reducir la inequidad y garantizar el acceso de la población más pobre a los diversos servicios.
- La reducción de la mortalidad materno-infantil y las enfermedades de transmisión, porque impactan directamente los índices de pobreza e inequidad. Y para esto recomiendan aumentar la cobertura en vacunación.
- La articulación del sistema de protección social, para proteger la población más pobre y vulnerable a través de un sistema integrado de prevención y asistencia oportuno.
- El fortalecimiento de la asistencia social para reducir desigualdades socioeconómicas, que expanda las oportunidades a los hogares pobres.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, reitera que es prioritario que en el marco del sistema de protección social que se deben garantizar integralmente los derechos de la población infantil y considera en lo que se refiere a salud pública que la mortalidad infantil sigue presentando índices preocupantes que con urgencia requieren ser disminuidos, para esto una de las metas contempladas es la de aumento de cobertura y actualización del Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”, que vale la pena mencionar, ha presentado un comportamiento positivo en los últimos años y que se ha concretado en la inclusión de nuevas vacunas pero que sigue siendo insuficiente.

Es necesario precisar que el PAI: Programa Ampliado de Inmunizaciones, fue establecido por la Organización Mundial de la Salud en 1974, en Colom-

bia, el Ministerio de Salud lo estableció en 1978 con el fin de brindar acceso a todos los niños de 0 a 5 años y otros, a un programa permanente de vacunación contra las seis enfermedades originalmente incluidas. El “PAI” se desarrolló en el marco de la Ley 100 de 1993, Ley de Reforma a la Seguridad Social y tiene como entidades involucradas a las autoridades políticas y administrativas del nivel nacional y territorial y a miembros relacionados de los sectores, público y privado.

Bajo este esquema, el Ministerio de Protección Social define la política y normativa de inmunización nacional y es responsable de la gestión y apropiación de recursos para el programa. El “PAI” es uno de los bienes públicos más básico provisto por el Estado y es la acción conjunta de las naciones del mundo y organizaciones internacionales, tendiente a lograr una cobertura universal de vacunación, con el fin de disminuir la morbilidad y la mortalidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles.

El “PAI” ha mostrado a nivel mundial los mejores resultados en la protección de salud, especialmente frente al índice de mortalidad infantil, el Ministerio de la Protección Social en cumplimiento de su plan de acción ha incluido como líneas prioritarias de intervención, la reducción de enfermedades inmunoprevenibles, prevalentes de la infancia y la mortalidad infantil; y para ello ha ido actualizando el “PAI” de suerte que hoy cuenta con 12 biológicos incluidos en el esquema Básico de vacunación que se aplica de manera gratuita. El desarrollo regular de estas acciones ha tenido un importante impacto económico en el sistema de salud, disminuyendo la demanda de servicios y la carga de atención que actualmente es cubierta Por el Plan Obligatorio de Salud.

Es por todo esto que este proyecto de ley busca que se incluya esta nueva vacuna en el “PAI”, pues la Organización Mundial de la Salud ha recomendado la rápida introducción de esta en los programas nacionales de inmunización de los países en vías de desarrollo, además la Organización Panamericana de la Salud estima que en los países latinoamericanos y del Caribe se producen 2 muertes cada hora por enfermedades producidas por este asunto.

En Reunión del Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (GEAE) de la OMS en materia de inmunización, hecha en noviembre de 2008 resultaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

...que la incorporación de vacunas contra el VPH con fines preventivos probablemente tuviera efectos sumamente beneficiosos en todo el mundo.

Sobre esa base, el GEAE concluyó que se debía abocar rápidamente a analizar las recomendaciones respecto de las vacunas contra el VPH.

La OMS recomienda incluir la vacunación contra el VPH en los programas nacionales de inmunización allí donde la prevención del cáncer cervicouterino sea una prioridad de salud pública y la adopción de la vacuna sea viable en términos programáticos y sostenibles económicamente, y se haya analizado apropiadamente el costo-eficacia de la medida. Como las vacunas anti-VPH confieren la máxima protección en las mujeres sin contacto previo con los tipos de VPH usados en la vacuna, los progra-

mas de inmunización anti-VPH deben dar prioridad inicialmente al logro de una alta cobertura en la población principal, que son las niñas de 9 a 13 años. En lo posible, estos programas deben inscribirse en una estrategia coordinada que incluya educación sobre los comportamientos de riesgo de infección por VPH e información que explicita que la vacunación no sustituye a los programas de cribado sistemático del cáncer cervicouterino.

Nosotros como parlamentarios elegidos popularmente debemos aunar esfuerzos y hablar por el futuro de nuestro país y acompañar esta iniciativa para que el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Ministerio de la Protección Social, disponga de los recursos humanos y económicos necesarios para que este sueño de vida se concrete como un logro más en la búsqueda de la equidad y la inclusión.

Luis Enrique Salas Moisés,

Representante a la Cámara por Bogotá D. C.,
Partido Social de Unidad Nacional.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 27 de julio del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 028 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Enrique Salas.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 533 - Jueves, 28 de julio de 2011
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria número 022 de 2011 Cámara, por la cual se reglamenta el derecho de libertad de conciencia, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Política.....	1
Proyecto de ley número 023 de 2011 Cámara, por la cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto 1355 de 1970 - Código Nacional de Policía.....	13
Proyecto de ley número 025 de 2011 Cámara, por medio de la cual se promueve la cultura tributaria en los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....	16
Proyecto de ley número 026 de 2011 Cámara, por la cual se modifica el régimen de registro civil de los hijos extramatrimoniales y se dictan otras disposiciones.....	19
Proyecto de ley número 027 de 2011 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 100 años de la Institución Educativa “Instituto Técnico” en el municipio de Santander de Quilichao, Departamento del Cauca, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.....	24
Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara, por medio del cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.....	27