



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 625

Bogotá, D. C., jueves, 27 de agosto de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2015 SENADO

por el cual se modifica el artículo 351 de la
Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las Comisiones Conjuntas, las Plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

Cordialmente,

Germán Navas
Representante a la Cámara

Cecilia López
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹ y del FMI² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaría que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al Gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fisca-

1 WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

2 LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

lización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$12.5 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2015.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las Plenarias los congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea superado, realizar traslados entre partidas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

Vale decir, el Congreso queda habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal.

En los países de la OCDE, en lugar de que a los congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

Así, independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar: 1. Cada partida presupuestaria. 2. La mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al Ministerio de Hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto, o 3. Solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

En 30 países de la OCDE, 6 no pueden incrementar los gastos discrecionales; en otros 6 no hay restricciones para incrementar dichos gastos (OCDE, 2007). De los 18 países restantes, normalmente se requiere la aprobación previa de la legislatura antes de aumentar esos gastos, aunque en algunos países la aprobación parlamentaria para el intercambio de recursos entre partidas presupuestarias tiene lugar ex post.

En alrededor de la mitad de los 30 países de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El Presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo.

Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el Gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria).

Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el período en que el Gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Si, como lo señala la OCDE, las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el saldo fiscal propuesto por el poder ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida, también aumente la recaudación, con más veras estará justificado que, sin incrementar ni el gasto total ni la recaudación, los legisladores puedan autónomamente decidir sobre traslados entre partidas, incluyendo la creación/eliminación de algunas de ellas, salvaguardando siempre el gasto presupuestal inflexible.

En algunos países es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el poder ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de

América Latina (por ejemplo, Chile) y es la fórmula que se propone para el caso colombiano.

De los señores Congresistas,

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los congresistas dar trámite al “Proyecto de Acto Legislativo número ... de 2015, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

Cordialmente,

Left column (Representantes a la Cámara): Germán Navas, Oscar Ospina, Javier Correa, Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Ana Cristina Paz, Sandra Ortiz, Alirio Uribe, and others.

Right column (Senadores de la República): Claudia López, and others.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes de agosto del año 2015, se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 02, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Representantes Germán Navas, Oscar Ospina, Javier Correa, Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Ana Cristina Paz, Sandra Ortiz, Alirio Uribe; honorables Senadores Claudia López y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2015 Senado, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por los honorables Senadores Claudia López, Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda, Alexander López y los Representantes a la Cámara Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Oscar Ospina, Javier Correa Vélez, Sandra Ortiz, Ana Cristina Paz, Alirio Uribe Muñoz y otros. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2015

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 20 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2015

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, nos permitimos presentar informe positivo de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 20 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite
- II. Objetivo y contenido de la propuesta de ley
- III. Justificación y conveniencia de la iniciativa
- IV. Carácter Estatutario del proyecto de ley
- V. Impacto Fiscal
- VI. Pliego de Modificaciones
- VII. Proposición

I. Trámite

El proyecto de ley estatutaria objeto de estudio fue presentado el pasado 28 de julio por los honorables Senadores de la República Viviane Morales Hoyos, Sofía Gaviria Correa, Jaime Durán, Luis Fernando Velasco, Rodrigo Villalba, Guillermo Santos, Juan Manuel Galán, Horacio Serpa Uribe, Luis Fernando Duque, Guillermo García y Álvaro Asthon. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 538 de 2015. Fue recibido en la Comisión Primera Constitucional Perma-

nente del Senado de la República, y por designación de la Honorable Mesa Directiva les correspondió a los suscritos Senadores rendir informe de ponencia para primer debate.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El objeto de la presente ley estatutaria es regular el ejercicio del derecho fundamental a la objeción de conciencia frente al cumplimiento de determinados deberes jurídicos, manteniendo el orden social justo y el adecuado goce de los derechos.

El presente proyecto de ley estatutaria consta de 39 artículos incluido el de vigencia y derogatorias, distribuidos en cuatro títulos así:

El Título I contiene las disposiciones generales de la ley, describiendo su objeto y alcance, así como la definición del derecho fundamental a la objeción de conciencia. Se especifican los titulares, los principios que rigen su aplicación y el énfasis en la garantía de los derechos de terceros, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional y de conformidad con los tratados internacionales.

El Título II precisa la competencia y el procedimiento que se debe seguir para efectuar la declaración de la objeción de conciencia. Se divide en tres capítulos, a decir: El primer capítulo otorga la competencia para conocer de las declaraciones de objeción de conciencia a las entidades frente a las cuales se debe cumplir con el deber jurídico objetado; el segundo capítulo describe el procedimiento general de declaración de la objeción de conciencia, indicando las etapas y requisitos que deben cumplirse. Así, el procedimiento ordinario se estructura de la siguiente forma: La formulación de objeción de conciencia se debe hacer por escrito de acuerdo a los requisitos indicados en el artículo 8°, frente a la persona que ejerza el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad donde se está llamado a cumplir el deber. Se especifica la obligatoriedad de dar trámite a dichas declaraciones, especificando las sanciones en caso de incumplimiento. Se establecen los deberes de los objetores, y se consagran los términos en los cuales se debe preferir la decisión, a la vez que se estipula el silencio administrativo positivo a favor del objetor en caso de omisión de la respuesta en el tiempo indicado; y finalmente en el tercer capítulo se regula lo referente a las obligaciones alternativas al deber jurídico objetado, especificando que el Gobierno nacional debe reglamentar el ejercicio de dichas obligaciones garantizando que las mismas no tengan naturaleza punitiva o sancionatoria.

El Título III consagra los regímenes especiales del derecho fundamental a la objeción de conciencia, que por su importancia requieren de un desarrollo más profundo de acuerdo con sus circunstancias específicas. El primer capítulo establece la reglamentación de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, en cumplimiento del exhorto que hizo la Corte Constitucional al Congreso de la República en la Sentencia C-728 de 2009. De esta forma, se desarrolla el contenido de dicha objeción reconociendo la titularidad que de este derecho tienen todos los colombianos, hombres y mujeres. Se otorga la competencia para conocer de las declaraciones a los Defensores Regionales del Pueblo. Frente al procedimiento, en este caso la declaración se presentará ante el Defensor Regional de forma verbal o escrita, por el mismo objetor o por interpuesta persona, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 21 del proyecto de ley. Presentada la objeción, se suspende el proceso de definición de la situación militar hasta que

se dé repuesta a la declaración, lo cual se deberá hacer a través de acto administrativo dentro de un plazo máximo de quince días, término al cabo del cual si no se ha dado respuesta se configurará silencio administrativo positivo. Se establece igualmente el deber de todas las autoridades de remitir la declaración de objeción de conciencia al Defensor Regional en caso de que la misma se presente ante un funcionario no competente. Frente al servicio social alternativo se consagran sus características y la naturaleza de las entidades en las cuales se podrá cumplir el mismo. De la misma forma, se dispone la creación del documento de certificación que portarán los objetores de conciencia, que tendrá para todos los efectos la misma validez que la libreta militar. En este punto, se resalta por su importancia que los objetores de conciencia no ostentarán la calidad de reservistas. Se reglamenta en el mismo sentido el procedimiento para que los colombianos en el exterior puedan ejercer su derecho a objetar de conciencia al servicio militar. Finalmente, se modifica la Ley 48 de 1993 para incluir la objeción de conciencia dentro de las causales de exención de la prestación del servicio militar obligatorio.

El segundo capítulo del Título III desarrolla el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia frente a la prestación de servicios de salud. En este particular se consagra la titularidad de la objeción en cabeza de los profesionales de la salud que deban realizar directamente la intervención necesaria o la labor asistencial relacionada directamente con la intervención, excluyendo de la posibilidad de objetar de conciencia a quienes realizan tareas administrativas, paliativas, de valoración o de preparación, anteriores o posteriores a los procedimientos y tratamientos médicos. Siguiendo la jurisprudencia constitucional al respecto, se excluye la posibilidad de ejercer la objeción de conciencia de manera colectiva o pactada, a la vez que se consagra la obligación de los profesionales de dar la información adecuada sobre la existencia o indicación de procedimientos necesarios, requeridos o solicitados por el paciente. Frente al procedimiento, los objetores deberán plantear su objeción frente al cargo de mayor jerarquía en la respectiva institución, por escrito y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32. Cada Institución deberá llevar un Registro de los profesionales objetores, con el objetivo de asegurar la prestación permanente e ininterrumpida de los procedimientos. Especial énfasis se hace en la obligación de remisión, que tendrá todo objetor para remitir el paciente a un profesional no objetor en un término máximo de tres días o antes si debe hacerse por indicación médica, así como la obligación de prestar el servicio de salud en el caso de situaciones de emergencia donde la vida del paciente se encuentre en riesgo, se puedan generar daños irreparables a la salud o cuando la IPS no cuente con otros médicos disponibles que puedan actuar de forma inmediata. Se consagra así mismo la obligación que tienen todas las instituciones prestadoras de servicios de salud de asegurar la prestación de los servicios de salud contando con un número suficiente de profesionales no objetores.

Finalmente el Título IV consagra otras disposiciones, planteando la difusión, promoción y divulgación de los contenidos de la ley, así como un artículo transitorio que permite a los ciudadanos que habiéndose declarado objetores de conciencia al servicio militar hayan sido declarados remisos acogerse a las disposiciones de la presente ley sin el pago de las sanciones

pecuniarias. El último artículo consagra la vigencia y las derogatorias.

III. Justificación y conveniencia de la iniciativa

De acuerdo con Escobar (1993) la objeción de conciencia es un hecho social que no se encuentra expresamente consagrado en ninguna Constitución Política. No obstante, en diversidad de pronunciamientos jurisprudenciales se ha reconocido su carácter de fundamental, principalmente derivado del derecho a la libertad de conciencia o la libertad de cultos.

En el caso colombiano, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han coincidido en el carácter fundamental de este derecho, como expresión natural del derecho a la libertad de conciencia (artículo 18 superior), de cultos (artículo 19 superior), de pensamiento (artículo 20 superior) y de libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 superior), en estrecho vínculo con la dignidad humana (artículo 1 superior) y el mandato superior de aplicación inmediata de los derechos mencionados (artículo 85 superior). La consagración de la objeción de conciencia fue objeto de un profundo debate en la Asamblea Nacional Constituyente, que por iniciativa del doctor Fernando Carrillo y el doctor Antonio Galán debía quedar de manera expresa en la Carta Política. Estas propuestas no fueron acogidas por el órgano constituyente, dejando consagrados los principios de los cuales debía derivarse su ejercicio.

En ese sentido, dispone la Constitución Política de 1991:

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 18. *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.

Artículo 19. *Se garantiza la libertad de cultos.* Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Aunado a lo anterior, en virtud del artículo 93 superior, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno, formando parte del bloque de constitucionalidad. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículos 3°, 4° y 22), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 –Pacto de San José– (artículos 12, 13 y 27), la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 18, 19 y 20),

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 18.1, 18.3, 19 y 27) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (artículos 5° d vii, ix) irrigan el ordenamiento jurídico y son de inmediata aplicación para todas las autoridades de la República.

En ese sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, que en múltiples pronunciamientos en sede de tutela y de constitucionalidad ha dado vigencia a los principios constitucionales citados puntualizando el carácter fundamental de la objeción de conciencia y su estrecha vinculación con dichos mandatos constitucionales y convencionales¹ Al respecto resalta la Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2009 M. P. Humberto Sierra Porto:

El nexo entre la objeción de conciencia y el derecho a la libertad de pensamiento, a la libertad religiosa y a la libertad de conciencia es muy grande hasta el punto de poder afirmar que la objeción de conciencia resulta ser uno de los corolarios obligados de estas libertades. Desde esa perspectiva, existe un escenario de realización humana dentro del cual 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.

Ahora bien, uno de los motivos en los que se sustenta la obediencia al derecho descansa sobre la base de garantizar a las personas la posibilidad de ejercer el derecho a la libertad de conciencia. Desde luego, este derecho no es ilimitado y pueden surgir restricciones pues, de lo contrario, no sería factible adoptar medidas vinculantes para las personas asociadas. En similar sentido, jamás se podría hablar de normas aceptadas en forma libre y consciente si no se garantizara el derecho a la libertad de conciencia.

No se trata, por tanto, de verificar si las convicciones que esgrime quien ejerce la objeción de conciencia son justas o injustas, acertadas o erróneas. En principio, la sola existencia de estos motivos podría justificar la objeción por motivos de conciencia. El problema surge cuando la exteriorización de las propias convicciones morales con el propósito de evadir el cumplimiento de un deber jurídico interfiere el ejercicio de los derechos de otras personas.

Como lo indica la citada sentencia, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la objeción de conciencia en materias como el servicio militar², la educación³, respecto de la obligación de prestar juramento⁴, en materia de obligaciones laborales⁵ y en materia de salud⁶ entre otras, reiterando principalmente las siguientes líneas jurisprudenciales:

1 Al respecto las Sentencias T-332 de 2004, T-209 de 2008, T-388 de 2009, C-728 de 2009, T-409 de 1992, T-224 de 1993, T-363 de 1995, T-455 de 2014, C-859 de 2006, T-075 de 1995, T-588 de 1998, T-877 de 1999, T-026 de 2005 principalmente.

2 Sentencias T-409 de 1992, C-511 de 1994, C-561 de 1995, T-363 de 1995, C-740 de 2001, T-355 de 2002, T-332 de 2004.

3 Sentencias T-539A de 1993, T-075 de 1995, T-588 de 1998, T-877 de 1999, T-026 de 2005.

4 Sentencias T-547 de 1993, C-616 de 1997.

5 Sentencias T-982 de 2001, T-332 de 2004.

6 Sentencias T-411 de 1994, T-744 de 1996, T-659 de 2002, T-471 de 2005.

1.1 Objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio

La Corte Constitucional ha evolucionado en sus posiciones respecto a la procedencia de la objeción de conciencia frente al servicio militar. Inicialmente, la Corte Constitucional tomó una postura restrictiva del alcance del derecho, indicando que la consagración de la libertad de conciencia no necesariamente implicaba la posibilidad de objetar frente a obligaciones como el servicio militar obligatorio. Así, el Tribunal Constitucional sostuvo en reiterada jurisprudencia⁷ la impracticabilidad de dicha figura en los ordenamientos jurídicos que no la habían consagrado de manera explícita. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-409 de 1992 M. P. José Gregorio Hernández Galindo:

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.

(...)

Si, como ya se ha dicho, la obligación de prestar el servicio militar es desarrollo del postulado según el cual los intereses colectivos prevalecen sobre los individuales y si, además, el Estado al exigirlo no puede desconocer la igualdad de las personas ante la ley, cuyos dictados deben ser objetivos e imparciales, es evidente que la objeción de conciencia para que pueda invocarse, requiere de su expresa institucionalización dentro del respectivo ordenamiento jurídico. Es decir, las autoridades no pueden admitirla sin estar contemplada su posibilidad ni fijadas en norma vigente las condiciones dentro de las cuales ha de reconocerse; hacerlo sin ese fundamento en casos específicos representaría desbordamiento de sus atribuciones y franca violación del principio de igualdad, aparte de la incertidumbre que se generaría en el interior de la comunidad.

De allí que deba afirmarse la impracticabilidad de tal figura en cualquiera de sus modalidades en aquellos sistemas constitucionales que no la han consagrado, como acontece en el caso colombiano. Una propuesta en el sentido de introducirla expresamente en el texto de la Carta de 1991, presentada por el Constituyente Fernando Carrillo fue negada por la Asamblea Nacional Constituyente, sin que pueda afirmarse que de los textos aprobados se deduzca siquiera un principio de objeción. De allí que no sea procedente, a la luz del ordenamiento en vigor, acceder a las pretensiones del demandante relacionadas con la sustitución o exclusión de los deberes propios del servicio militar, a favor de sus representados.

Juzga la Corte, por otra parte, que el servicio militar en sí mismo, es decir, como actividad genéricamente considerada, carece de connotaciones que puedan afectar el ámbito de la conciencia individual, por cuanto aquel puede prestarse en diversas funciones de las requeridas para la permanencia y continuidad de las Fuerzas Militares. Así, un colombiano llamado a las filas del Ejército Nacional, puede desempeñarse en

cualquiera de los distintos frentes que implican la existencia de los cuerpos armados, por ejemplo en calidad de conductor de vehículo, o como operador de radio, mediante una razonable distribución de tareas y responsabilidades, en el marco de las facultades legales de quienes tienen a cargo su funcionamiento.

Posteriormente, la Corte reiteró en sede de constitucionalidad que la finalidad constitucional del servicio militar, a decir el logro y mantenimiento de la paz, reafirmaba la imposibilidad de plantear la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio. Sobre el particular indicó la Corporación en Sentencia C-511 de 1994 M. P. Fabio Morón Díaz:

Tampoco resulta violatoria la normativa acusada por omisión a la libertad de conciencia consagrada en el artículo 18 de la Carta. Esta Corporación ha tenido oportunidad de indicar que no existe en nuestro régimen relacionado con el servicio militar la figura de la “objeción de conciencia”, por cuanto no resulta del fuero propio de las exigencias del servicio militar el autorizar a los ciudadanos para no atender este deber esencial, cuyos basamentos se encuentran no solo en lo dispuesto en la ley sino justamente en la conciencia del propio compromiso social.

No obstante, esta sentencia contó con un importante salvamento de voto de los Magistrados, doctor Carlos Gaviria Díaz, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz y doctor Alejandro Martínez Caballero, que sostuvo que la negación de la objeción de conciencia frente al servicio militar cuando existen convicciones sinceras en el objetor significaría además de “vaciar de contenido la libertad de conciencia [...] desconocer la dignidad humana de quienes consideran contrario a sus convicciones más íntimas la prestación del servicio militar”. Al respecto sostuvieron:

[El servicio militar] se trata de una obligación constitucional relativa, no sólo por cuanto admite eximentes, sino también por otros factores. En efecto, según la doctrina jurídica nacional e internacional, la relatividad de este deber deriva también de los siguientes tres aspectos: De un lado, en que no es un deber cuyo cumplimiento sea exigido en correlación con los derechos primarios de la persona humana (vida, libertad, seguridad, etc.). De otro lado, porque la negativa a cumplirlo no vulnera directamente bienes fundamentales del hombre. En tercer término, porque siendo un deber de prestación social, resulta física y moralmente posible sustituirlo haciendo otra cosa que esté ordenada a la solidaridad nacional. Finalmente, en total contravía con la tesis de esta sentencia, la doctrina jurídica y la jurisprudencia internacionales tiende a reconocer, de manera bastante general, que, por el dramatismo y la profundidad de la tensión valorativa que hemos descrito, la objeción de conciencia al servicio militar es una consecuencia lógica de la libertad de conciencia, la libertad religiosa y la libertad de pensamiento en un régimen democrático.

En octubre del año 2009 se presenta un cambio radical en la línea jurisprudencial, contenido en la Sentencia C-728 de 2009, cuando la Corporación reconoció la posibilidad de objetar de conciencia al servicio militar obligatorio en desarrollo de los derechos a la libertad de conciencia y la libertad de cultos. En este histórico fallo, la Corte Constitucional sostuvo la posibilidad de objetar de conciencia por razones de orden religioso, ético, moral o filosófico, siempre que dichas creencias fueran fijas, sinceras y profundas. Aunado a lo anterior, la Corte exhortó al Congreso de la República para re-

⁷ Sentencias C-511 de 1994, C-561 de 1995, T-363 de 1995, C-740 de 2001.

gular lo concerniente a la objeción de conciencia frente al servicio militar. Sostiene el Tribunal Constitucional:

Para la Corte, a partir de una lectura armónica de los artículos, 18 (libertad de conciencia) y 19 (libertad de religión y cultos) de la Constitución, a la luz del bloque de constitucionalidad, es posible concluir que de los mismos si se desprende la garantía de la objeción de conciencia frente al servicio militar.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que, en general, la libertad de conciencia, como se indicó, explícitamente garantiza a toda persona el derecho constitucional a 'no ser obligado a actuar en contra de su conciencia'. De este modo, quien de manera seria presente una objeción de conciencia, vería irrespectado su derecho si, pese a ello, se le impusiese un deber que tiene un altísimo grado de afectación sobre la persona en cuanto que, precisamente, su cumplimiento implicaría actuar en contra de su conciencia.

Por otra parte, en la medida en que, a menudo, la objeción de conciencia al servicio militar está ligada a consideraciones de carácter religioso, la negativa a reconocerla afecta también la libertad religiosa y de cultos (artículo 19, C. P.) que tiene por objeto asegurar a las personas la posibilidad de tener las creencias religiosas que se quieran, y, además, la posibilidad de adecuar sus comportamientos y actuaciones externas a los mandatos de sus creencias internas. Para la Corte no es razonable obligar a una persona a prestar el servicio militar, cuando los fines imperiosos que se buscan por tal medio, como retribuir a la Patria los beneficios recibidos, contribuir a la protección de la Nación y el Estado, así como propiciar la cohesión social, son fines constitucionales que pueden conseguirse por otros medios. No es necesario que sea mediante la prestación del servicio militar, que, en el caso de los objetores de conciencia, plantea un conflicto muy profundo entre el deber constitucional y las convicciones o las creencias que profesan.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional especifica en este fallo las características de profundidad, fijeza y sinceridad que deben estar presentes en las convicciones del ciudadano que pretenda el reconocimiento de su calidad de objetor de conciencia, con independencia del momento en que se pongan de presente:

5.2.6. La Corte debe señalar que las convicciones o creencias que den lugar a negarse a la prestación del servicio militar deben ser profundas, fijas y sinceras, para que sean de una entidad tal que realmente se encuentre amenazada la libertad de conciencia y de religión.

5.2.6.1. En primer lugar, cabe resaltar que las convicciones o las creencias que son objeto de protección constitucional, tienen que definir y condicionar la actuación de las personas. Esto es, su obrar, su comportamiento externo. No puede tratarse de convicciones o de creencias que tan sólo estén en el fuero interno y vivan allí, que no trasciendan a la acción. En tal sentido, si una convicción o una creencia han permanecido en el fuero interno durante algún tiempo, al llegar el momento de prestar el servicio militar obligatorio, tal convicción o creencia puede seguir limitada a ese ámbito interno. No existe en tal caso, en principio, un deber constitucional de garantizar el derecho a no ser obligado a actuar en contra de su conciencia.

5.2.6.2. En tal sentido, todo objetor de conciencia tendrá la mínima obligación de demostrar las manifestaciones externas de sus convicciones y de sus creencias. Es su deber, probar que su conciencia ha

condicionado y determinado su actuar de tal forma, que prestar el servicio militar obligatorio implicaría actuar en contra de ella.

5.2.6.3. Ahora bien, las convicciones o creencias que se invoquen, además de tener manifestaciones externas que se puedan probar, deben ser profundas, fijas y sinceras.

5.2.6.3.1. Que sean profundas implica que no son una convicción o una creencia personal superficial, sino que afecta de manera integral su vida y su forma de ser, así como la totalidad de sus decisiones y apreciaciones. Tiene que tratarse de convicciones o creencias que formen parte de su forma de vida y que condicionen su actuar de manera integral.

5.2.6.3.2. Que sean fijas, implica que no son móviles, que no se trata de convicciones o creencias que pueden ser modificadas fácil o rápidamente. Creencias o convicciones que tan sólo hace poco tiempo se alega tener.

5.2.6.3.3. Finalmente, que sean sinceras implica que son honestas, que no son falsas, acomodaticias o estratégicas. En tal caso, por ejemplo, el comportamiento violento de un joven en riñas escolares puede ser una forma legítima de desvirtuar la supuesta sinceridad, si esta realmente no existe.

5.2.6.4. Por otra parte, aclara la Corte, que las convicciones o creencias susceptibles de ser alegadas pueden ser de carácter religioso, ético, moral o filosófico. Las normas constitucionales e internacionales, como fue expuesto, no se circunscriben a las creencias religiosas, contemplan convicciones humanas de otro orden, que estructuran la autonomía y la personalidad de toda persona.

5.2.6.5. Finalmente, basta señalar que hasta tanto no se considere un proceso especial, reglamentado por el legislador, las objeciones de conciencia que presenten los jóvenes, deberán ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso, y, en todo caso, el derecho constitucional de objeción de conciencia, puede ser objeto de protección por parte de los jueces de tutela.

Esta nueva postura de la Corte Constitucional ha sido reiterada en múltiples ocasiones, ampliando en los últimos años el espectro de las razones frente a las cuales se puede objetar de conciencia frente a la obligación de prestar el servicio militar. Recientemente, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-455 de 2014, en la cual se insiste en el carácter fundamental de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio que se había planteado en la Sentencia C-728 de 2009. Este fallo enfatizó en la prohibición al Ejército Nacional de realizar batidas indiscriminadas e impuso a dicha institución la obligación de responder de fondo y dentro de un término máximo de 15 días las solicitudes de exención de prestación del servicio militar obligatorio. Esta sentencia es un gran avance al interior de la línea jurisprudencial, ya que la Corte Constitucional es enérgica en la protección del derecho a la objeción de conciencia a través de órdenes específicas a la institución castrense en lo referente a las acciones de inscripción, reclutamiento e incorporación de los ciudadanos a las filas con fines de prestación del servicio militar. Al respecto indica la Corte Constitucional:

En efecto, la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio es un derecho fundamental y una causal de exención a la prestación de dicho servicio, que tienen raigambre constitucional y, por ende, supra le-

gal, como se ha explicado en esta sentencia. Por ende, no exige una prescripción legal expresa para que tenga carácter jurídico vinculante y puede ser alegado por cualquier obligado al servicio militar, quien demuestre que por convicciones personales profundas, sinceras, continuas y exteriorizadas, tiene razones de conciencia que le impiden ejercer la actividad militar.

6.3. La jurisprudencia constitucional ha concluido, en ese sentido, que existe un derecho fundamental a la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio. Este derecho tiene raigambre constitucional y, por esa misma razón, eficacia directa sin necesidad de desarrollo legislativo posterior. Así, se afecta el núcleo esencial de este derecho cuando a una persona se le obliga a actuar contra su conciencia, en aquellos casos en que sus convicciones son incompatibles con el ejercicio de la actividad militar. En ese orden de ideas y siguiendo varias consideraciones planteadas por órganos del sistema universal de derechos humanos, la Corte ha concluido que "... no es razonable obligar a una persona a prestar el servicio militar, cuando los fines imperiosos que se buscan por tal medio, como retribuir a la patria los beneficios recibidos, contribuir a la protección de la Nación y el Estado, así como propiciar la cohesión social, son fines constitucionales que pueden conseguirse por otros medios. No es necesario que sea mediante la prestación del servicio militar, que, en el caso de los objetores de conciencia, plantea un conflicto muy profundo entre el deber constitucional y las convicciones o las creencias que profesan".

6.4. Se ha señalado que la jurisprudencia en comento ha definido que a pesar de la existencia del derecho fundamental a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, no todo motivo de conciencia es suficiente para configurar un eximente constitucional a la prestación de dicho servicio. En ese orden de ideas, las convicciones que fundamentan la incompatibilidad entre la conciencia y el ejercicio de la fuerza institucionalizada propia del servicio militar, deben ser profundas, fijas y sinceras.

6.5. Finalmente, el mismo precedente determina, como ya se ha indicado, que las **convicciones no solo pueden versar sobre creencias religiosas, sino que la objeción de conciencia se predica de cualquier convicción humana, que cumpla con las condiciones antes anotadas.** Además, ante la inexistencia de un procedimiento de índole legal para el trámite de las objeciones de conciencia, ello no es óbice para que concurra la obligación por parte de las autoridades militares de darles curso de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso, y, en todo caso, el derecho constitucional de objeción de conciencia puede ser objeto de protección por parte de los jueces de tutela.

3.1.1. Situación actual del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia frente al servicio militar

La Defensoría del Pueblo, en su informe del año 2014 sobre Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia frente al Servicio Militar Obligatorio, identificó "múltiples irregularidades en el ejercicio de este derecho fundamental"⁸, identificando como principal traba la falta de un desarrollo normativo. Así, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, las principales

dificultades frente a la objeción de conciencia al Servicio Militar tienen que ver con (i) la inaplicación y desconocimiento de la objeción de conciencia como una causal de exención de la prestación del servicio militar obligatorio; (ii) dificultades relacionadas con el momento en que se manifiesta la condición de objetor de conciencia; (iii) dificultades relacionadas con la valoración de las pruebas, y (iv) silencio judicial sobre el derecho a la objeción de conciencia⁹.

Respecto del primer punto, resalta la Defensoría que las autoridades de reclutamiento no reconocen la objeción de conciencia como una causal de exención de la prestación del servicio militar, manifestando que no está consagrada en la Ley 48 de 1993. En consecuencia, no resuelven de fondo las peticiones, lo que desemboca en el ejercicio de la acción de tutela por parte de los objetores. No obstante, en muchos fallos de primera instancia se evidencia que las autoridades judiciales argumentan que al no existir reglamentación al respecto, no se puede admitir la objeción de conciencia como causal de exención¹⁰.

Sobre el segundo punto, la dificultad radica en que pese a que la Corte Constitucional ha insistido en que la objeción de conciencia se puede manifestar en cualquier momento, los jueces de primera instancia han sostenido que debe ponerse de presente al momento de la incorporación. En tercer lugar, frente a la valoración de las pruebas, en ocasiones exigen requisitos que superan las posibilidades probatorias de los accionantes, negando el reconocimiento con base en que las creencias no eran profundas, fijas y sinceras. Finalmente, en cuarto lugar los jueces en ocasiones, en lugar de pronunciarse sobre la protección del derecho a la objeción de conciencia, fallan sobre otros derechos esgrimidos por los accionantes, por ejemplo el derecho de petición o el debido proceso administrativo.¹¹

Según cifras de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas por razones morales o políticas se han llevado a cabo cinco reconocimientos de objeción de conciencia, registrándose 1 en 2011, 1 en 2012, 1 en 2013 y 2 en 2014; y por razones religiosas 434, es decir 1 en 2011, 1 en 2012, 153 en 2013, 259 en 2014 y 20 a lo largo del 2015¹².

1.2. Objeción de conciencia respecto de servicios médicos

Después de la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres casos específicos ordenada por la Corte Constitucional en Sentencia C-355 de 2006, la discusión sobre la objeción de conciencia frente a la prestación de este derecho ha sido álgida y objeto de diferentes pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional. En primer lugar, la misma Sentencia C-355 de 2006 destaca el carácter fundamental del derecho a la objeción de conciencia por parte de los profesionales médicos frente a la interrupción voluntaria del embarazo, resaltando que son sujetos activos de este derecho solamente las personas naturales por razones de conciencia, así como que el ejercicio de la objeción está limitado por los derechos de terceros, razón por la cual se impone a los profesionales el deber de remisión de los pacientes a un profesional que pueda prestar los servicios de salud frente a los cuales obje-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² De acuerdo con respuesta de la Jefatura de Reclutamiento número MD-CG-CE-JEM-JEREC-R-DIRCR-JURI-15-15.1.

⁸ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales. Servicio Militar Obligatorio en Colombia. Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. 2014. Página 107.

ta. Sostiene así el Tribunal Constitucional en Sentencia C-355 de 2006 M.M. P.P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández y doctor Jaime Araújo Rentería:

Cabe recordar además, que la objeción de conciencia no es un derecho del cual son titulares las personas jurídicas, o el Estado. Solo es posible reconocerlo a personas naturales, de manera que no pueden existir clínicas, hospitales, centros de salud o cualquiera que sea el nombre con que se les denomine, que presenten objeción de conciencia a la práctica de un aborto cuando se reúnan las condiciones señaladas en esta sentencia. En lo que respecta a las personas naturales, cabe advertir, que la objeción de conciencia hace referencia a una convicción de carácter religioso debidamente fundamentada, y por tanto no se trata de poner en juego la opinión del médico en torno a si está o no de acuerdo con el aborto, y tampoco puede implicar el desconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres; por lo que, en caso de alegarse por un médico la objeción de conciencia, debe proceder inmediatamente a remitir a la mujer que se encuentre en las hipótesis previstas a otro médico que sí pueda llevar a cabo el aborto, sin perjuicio de que posteriormente se determine si la objeción de conciencia era procedente y pertinente, a través de los mecanismos establecidos por la profesión médica.

Estos criterios fueron reiterados en un fallo de tutela posterior, a decir el T-209 de 2008 M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández, en la que se puntualizaron las reglas para hacer efectivo el derecho a la objeción de conciencia frente a la interrupción voluntaria del embarazo, resaltando que la objeción de conciencia en este caso solo puede fundamentarse en convicciones de carácter religioso:

Los requisitos para que el aborto no constituya delito y para que un médico pueda abstenerse de practicar un aborto aduciendo objeción de conciencia son los siguientes: 1. El aborto no constituye delito cuando se solicita voluntariamente por una mujer presentando la denuncia penal debidamente formulada en caso de violación o de inseminación artificial no consentida, transferencia de óvulo fecundado no consentida o incesto, certificado médico de estar en peligro la vida de la madre, o certificado médico de inviabilidad del feto. 2. Los profesionales de la salud en todos los niveles tienen la obligación ética, constitucional y legal de respetar los derechos de las mujeres. 3. Los médicos o el personal administrativo no puede exigir documentos o requisitos adicionales a los mencionados en el numeral primero, con el fin de abstenerse de practicar o autorizar un procedimiento de IVE. 4. La objeción de conciencia no es un derecho del que son titulares las personas jurídicas. 5. La objeción de conciencia es un derecho que solo es posible reconocer a las personas naturales. 6. La objeción de conciencia debe presentarse de manera individual en un escrito en el que se expongan debidamente los fundamentos. 7. La objeción de conciencia no puede presentarse de manera colectiva. 8. La objeción de conciencia debe fundamentarse en una convicción de carácter religioso. 9. La objeción de conciencia no puede fundamentarse en la opinión del médico en torno a si está o no de acuerdo con el aborto. 10. La objeción de conciencia no puede vulnerar los derechos fundamentales de las mujeres. 11. El médico que se abstenga de practicar un aborto con fundamento en la objeción de conciencia tiene la obligación de remitir inmediatamente a la mujer a otro médico que sí pueda llevar a cabo el aborto. Y, en el caso de las IPS, estas deben haber definido previamente cuál es el médico que está habilitado para practicar el procedimiento

de IVE. 12. Cuando se presenta objeción de conciencia el aborto debe practicarse por otro médico que esté en disposición de llevar a cabo el procedimiento de IVE, sin perjuicio de que posteriormente se determine si la objeción de conciencia era procedente y pertinente, a través de los mecanismos establecidos por la profesión médica, o en su defecto por el Ministerio de la Protección Social, conforme a las normas pertinentes. 13. El Sistema de Seguridad Social en Salud debe garantizar un número adecuado de proveedores habilitados para prestar los servicios de interrupción del embarazo. 14. Las mujeres tienen derecho al acceso real, oportuno y de calidad al Sistema de Seguridad Social en Salud cuando soliciten la interrupción de su embarazo, en todos los grados de complejidad del mismo. 15. El Sistema de Seguridad Social en Salud no puede imponer barreras administrativas que posterguen innecesariamente la prestación del servicio de IVE. 16. El incumplimiento de las anteriores previsiones da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Sistema General de Seguridad.

En el mismo sentido, la Sentencia T-388 de 2009 desarrolla los principios expuestos arriba, enfatizando que aun cuando el derecho a objetar de conciencia tiene carácter fundamental, está limitado por los derechos de terceros. Enfatiza la Corporación en que solamente son sujeto activo de este derecho los profesionales que intervienen directamente en el proceso que conduce a la terminación del embarazo, y no los profesionales que intervengan en tareas administrativas, preparatorias o de recuperación de la paciente. Esta sentencia excluye en el mismo sentido la posibilidad de que los funcionarios judiciales presenten objeción de conciencia para dar cumplimiento a la práctica de la IVE. Sobre el particular indica el Tribunal Constitucional:

Resulta pertinente mencionar que existe un límite respecto de la titularidad para ejercer el derecho a la objeción de conciencia y, en este sentido, la Sala deja en claro que la objeción de conciencia **se predica del personal que realiza directamente la intervención médica necesaria para interrumpir el embarazo**. Contrario sensu, no será una posibilidad cuya titularidad se radique en cabeza del personal que realiza funciones administrativas, ni de quien o quienes lleven a cabo las actividades médicas preparatorias de la intervención, ni de quién o quiénes tengan a su cargo las actividades posteriores a la intervención.

Deben existir límites formales, en el sentido de prevenir ciertos requisitos y procedimientos para ejercer en estos precisos casos el derecho de objetar en conciencia. En caso de que el personal médico que participará directamente en la intervención conducente a interrumpir el embarazo desee manifestar su objeción de conciencia respecto del procedimiento encomendado deberá hacerlo por escrito expresando: (i) Las razones por las cuales está contra sus más íntimas convicciones la realización del procedimiento tendente a interrumpir el embarazo en ese específico caso, para lo cual no servirán formatos generales de tipo colectivo, ni aquellos que realice persona distinta a quien ejerce la objeción de conciencia, y (ii) El profesional médico al cual remite a la paciente que necesita ser atendida. Esto teniendo siempre como presupuesto que se tenga certeza sobre la existencia de dicho profesional, sobre su pericia para llevar a cabo el procedimiento de interrupción del embarazo y de su disponibilidad en el momento en que es requerido. De esta forma se respeta el carácter garantista y plural que tiene el núcleo esencial de los derechos fundamentales, a la vez que se generan elementos para impedir que la objeción se constituya en barrera de ac-

ceso a la prestación del servicio esencial de salud de interrupción voluntaria del embarazo para las pacientes que así lo soliciten y se aporta seriedad y rigurosidad al ejercicio de la objeción de conciencia.

La objeción de conciencia es un derecho que se garantiza de modo extenso en el campo privado –cuando no está de por medio el desconocimiento de derechos de terceras personas–. No obstante, queda excluido a ella cuando se ostenta la calidad de autoridad pública. Quien ostenta tal calidad, no puede excusarse en razones de conciencia para abstenerse de cumplir con sus deberes constitucionales y legales pues con dicha práctica incurriría en un claro desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 2º y 6º de la Constitución Nacional. Cuando un funcionario o funcionaria judicial profiere su fallo no está en uso de su libre albedrío. En estos casos el juez se encuentra ante la obligación de solucionar el problema que ante él se plantea – artículo 230 de la Constitución–, con base en la Constitución y demás normas que compongan el ordenamiento jurídico aplicable. Esto por cuanto su función consiste precisamente en aplicar la ley –entendida esta en sentido amplio–, de manera que no le es dable con base en convicciones religiosas, políticas, filosóficas o de cualquier otro tipo faltar a su función. Adicionalmente, admitir la posibilidad de objetar por motivos de conciencia la aplicación de un precepto legal determinado significa, en el caso de las autoridades jurisdiccionales, aceptar la denegación injustificada de justicia y obstaculizar de manera arbitraria el acceso a la administración de justicia.

De acuerdo con un reciente estudio del Instituto Guttmacher, 14% de las IPS ha señalado la objeción de conciencia por parte del personal¹³.

IV. Carácter estatutario del proyecto de ley

Atendiendo a la jurisprudencia decantada por la Corte Constitucional, los criterios para determinar la correspondencia de este trámite se da cuando “el contenido de rango legal tiene la vocación de actualizar, configurar y definir derechos fundamentales. Esto es, determinar un nuevo alcance del derecho fundamental a partir de la consideración de la evolución jurisprudencial o normativa interna o externa, fijar sus alcances o ámbito de aplicación y/o establecer el ámbito de conductas protegidas por tal derecho”. (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-965 de 21 de noviembre de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada).

La Corte Constitucional afirma así que la regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. En la sentencia citada se establece que los criterios que determinan el trámite estatutario de un proyecto de ley son:

“(i) se trate de uno de los asuntos expresa y taxativamente incluidos en el artículo 152 de la Carta; (ii) Se trate de un derecho fundamental, no de un derecho constitucional de otra naturaleza; (iii) [Se] desarrollen y complementen derechos fundamentales; (iv) La regulación de que se trate afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales; (v) La regulación que se haga de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria sea integral; (vi) [Se] regule de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales; – (vii) Se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”.

En este sentido, el proyecto de ley que nos ocupa cumple con suficiencia los requisitos exigidos por la Corte Constitucional al pretender la reglamentación integral y sistemática del derecho fundamental a la objeción de conciencia derivado de forma inescindible de los derechos de libertad de conciencia (artículo 18 superior), de cultos (artículo 19 superior), de pensamiento (artículo 20 superior) y de libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 superior), en estrecho vínculo con la dignidad humana (artículo 1 superior). En ese sentido, de conformidad con el artículo 152 literal a) de la Carta Política, que dispone que se deben tramitar por el procedimiento dispuesto para las leyes estatutarias los proyectos de ley que pretendan la regulación de derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, este proyecto de ley debe desarrollar su trámite como ley estatutaria.

V. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, en la cual se indicó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito

¹³ Guttmacher Institute. Embarazo no deseado y aborto inducido en Colombia. 2011.

Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada¹⁴.

VI. Pliego de modificaciones

Artículo 2°

El artículo 2° se modifica para incluir la posibilidad de objetar de conciencia por razones políticas, así como especificar que el derecho a la objeción de conciencia deriva también de otros derechos de carácter constitucional.

Artículo 3°

El artículo 3° se modifica para incluir dos principios, la tolerancia y el respeto, básicos para la objeción de conciencia.

Artículo 4°

El artículo 4° se modifica para incluir la prohibición de objetar de conciencia a jueces y notarios, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Igualmente se introduce el desarrollo dentro de las condiciones para que los padres puedan ejercer el derecho a la objeción de conciencia en nombre de sus hijos menores de 14 años.

Artículo 8°

De acuerdo a lo planteado por la mayoría de los senadores ponentes, el artículo 8° se modifica para incluir la posibilidad de objetar de conciencia por razones políticas y un cambio en cuanto a la redacción del numeral 3.

Artículo 11

El artículo 11 se modifica para incluir las sanciones penales a los objetores a las que haya lugar en caso de incumplir las normas dispuestas en la presente ley.

Artículo 12

El artículo 12 se modifica para incluir el inciso 3° del artículo 13 eliminado, así como una modificación frente al silencio administrativo positivo.

Artículo 13

El artículo 13 se elimina para mayor claridad del articulado.

Artículo 17

Se elimina el párrafo 2° del artículo 17, ya que se entiende incluido en el primer inciso del mismo artículo.

Artículo 18

De acuerdo con lo planteado por la mayoría de los senadores ponentes, el artículo 18 se modifica para incluir la posibilidad de objetar por razones de carácter político frente al servicio militar.

Artículo 20

El artículo 20 se modifica para incluir la posibilidad de objetar de conciencia por razones políticas.

Artículo 21

Frente a este artículo solamente se plantean dos modificaciones para armonizar la redacción con el resto del articulado.

Artículo 23

Se modifica el artículo 23 para ordenar al Gobierno nacional reglamentar la ley teniendo en cuenta las condiciones particulares de los objetores de conciencia campesinos.

Artículo 24

El artículo 24 se hace énfasis en la obligatoriedad de la prestación del servicio social alternativo.

Artículo 26

El artículo 26 se modifica para armonizar la redacción con el resto del articulado.

Artículo 27

Frente a este artículo solamente se plantea una modificación en el numeral 4 para armonizar la redacción con el resto del articulado.

Artículo 28

El artículo 28 se adiciona el Ministerio de Educación como entidad obligada a realizar campañas de difusión y educación sobre el derecho fundamental de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y la posibilidad de prestar el servicio social alternativo.

Artículo 30

El artículo 30 se modifica para incluir la posibilidad de objetar de conciencia por razones políticas.

Artículo 31

Frente a este artículo se plantea una modificación para incluir la expresión “o tratamiento médico”.

Artículo 32

Frente a este artículo solamente se plantea una modificación para armonizar la redacción con el resto del articulado.

Artículo 36

El artículo 36 se adiciona el Ministerio de Educación como entidad obligada a realizar campañas de difusión y educación sobre el derecho fundamental de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y la posibilidad de prestar el servicio social alternativo.

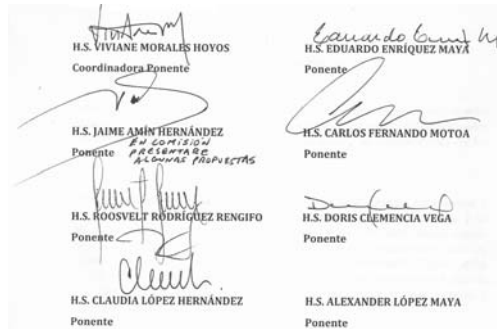
VII. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate Proyecto de Ley Estatutaria número 20 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M. P. Nilson Pinilla.

a la *objección de conciencia*, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Senadores,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 20 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el ejercicio del derecho fundamental a la objeción de conciencia frente al cumplimiento de determinados deberes jurídicos, manteniendo el orden social justo y el adecuado goce de los derechos.

Artículo 2°. *Definición.* La objeción de conciencia es el derecho fundamental y personalísimo, derivado de la libertad de conciencia, de la libertad religiosa y de cultos y de otros derechos de carácter constitucional que tiene toda persona natural de oponerse al cumplimiento de un deber contemplado en el ordenamiento jurídico, cuando Este resulte incompatible con convicciones de naturaleza religiosa, ética, filosófica o política derivadas de su conciencia. Las creencias, motivaciones o razones que configuren la objeción de conciencia deben ser fijas, profundas, sinceras y responder a fines constitucionalmente admisibles.

Artículo 3°. *Principios.* La interpretación de la presente ley se regirá por los siguientes principios y valores que sustentan nuestro Estado Social de Derecho pluriétnico y multicultural, sin perjuicio de otros de carácter constitucional y de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia:

Pro Hómine, buena fe, igualdad, libertad, gratuidad, publicidad, no discriminación, tolerancia, respeto y dignidad humana.

Artículo 4°. *Titulares.* Son titulares del derecho a la objeción de conciencia las personas naturales, quienes lo ejercerán de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Los padres, en representación de los menores de catorce (14) años, podrán invocar este derecho fundamental, siempre y cuando su decisión no afecte la vida, integridad o desarrollo del niño o la niña. Los menores de edad desde los catorce (14) años podrán invocar

directamente el derecho de objeción de conciencia de manera libre y autónoma.

El Estado deberá garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico y las obligaciones internacionales de derechos humanos. Es responsabilidad de cada institución del Estado, así como de las instituciones de carácter privado o mixto que presten servicios públicos, asegurar que el cumplimiento de los servicios y deberes estatales no se interrumpa con ocasión de una objeción de conciencia personal.

Parágrafo 1°. Los Jueces de la República no podrán invocar la objeción de conciencia para rehusarse a impartir justicia ni para negarse a cumplir con las demás funciones que les imponga el ordenamiento jurídico.

Parágrafo 2°. Los notarios no podrán invocar la objeción de conciencia en ejercicio de sus funciones.

Artículo 5°. *Garantía de los derechos de terceros.* El Estado es responsable del respeto, promoción, protección y garantía efectiva de los derechos y libertades fundamentales de las personas, por tanto, dispondrá de los medios idóneos para asegurar el pleno ejercicio de los mismos por quienes pudieren resultar afectados por la declaración de un objeto.

Artículo 6°. *Límites al ejercicio del derecho.* El derecho a la objeción de conciencia estará sujeto a las limitaciones que sean necesarias para proteger los derechos y libertades fundamentales de los demás.

TÍTULO II

COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I

Entidades competentes

Artículo 7°. *Competencia.* Son competentes para conocer de las declaraciones de objeción de conciencia las entidades frente a las cuales se debe cumplir con el deber jurídico objetado.

CAPÍTULO II

Procedimiento para la declaración de la objeción de conciencia

Artículo 8°. *Formulación.* La objeción de conciencia deberá formularse por escrito ante la persona que ejerce el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad donde se está llamado a cumplir con el deber jurídico que se objeta.

El escrito de formulación de la objeción de conciencia contendrá:

1. Datos personales del objetor u objetora. Nombres y apellidos completos del objetor u objetora y de su representante legal o apoderado, si es el caso, documento de identificación, domicilio, teléfonos, lugar de notificación y correo electrónico si lo tuviere.

2. El deber jurídico cuya exoneración de cumplimiento se pretende.

3. Las razones según el caso que resultan incompatibles con el deber jurídico cuya exoneración se solicita.

4. Las aptitudes y preferencias para realizar las obligaciones alternativas.

5. Los documentos y elementos de prueba que acrediten la seriedad de la creencia.

Parágrafo 1°. El funcionario deberá instruir al objetor sobre los alcances del derecho y las sanciones a que podría hacerse acreedor si faltare a la verdad.

Parágrafo 2°. No se recibirán ni tramitarán declaraciones de objeción de conciencia colectivas o en grupo ni las presentadas en formatos.

Parágrafo 3°. En caso de que la declaración se radique en la oficina de una autoridad no competente, esta deberá remitirlo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la entidad que deba conocer del asunto, informará de inmediato al objetor y le enviará copia del oficio remisorio.

Parágrafo 4°. Cuando el objetor manifieste no saber escribir, la declaración podrá hacerse verbalmente ante el funcionario competente quien deberá recoger una declaración que facilite proceder con su trámite, conforme lo establecido en la presente ley.

Parágrafo 5°. En el caso de las personas con discapacidad, la institución correspondiente deberá proveer las herramientas y procedimientos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho.

Artículo 9°. *Presentación de la formulación y suspensión del deber jurídico.* El escrito de formulación de la objeción de conciencia se entenderá presentado desde el momento en que sea radicado. El deber jurídico que se objeta quedará suspendido con dicha radicación, salvo las excepciones consagradas en la presente ley.

Parágrafo. La petición formulada por el objetor de conciencia y la exoneración del mismo puede ser coadyuvada por organizaciones defensoras de derechos humanos o instituciones de carácter religioso, humanitario o filosófico.

Artículo 10. *Deber de tramitar la declaración.* En ningún caso los funcionarios ante quienes se formula la declaración de objeción de conciencia podrán negarse a recibir y dar trámite a la misma, salvo por el incumplimiento de alguno de los requisitos del artículo 8° de la presente ley. La inobservancia de dicha obligación generará responsabilidad civil, disciplinaria, fiscal, administrativa o penal según el caso. Si es funcionario público incurrirá también en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 11. *Deberes del objetor u objetora.* Es deber de quien formula la declaración de objeción de conciencia expresar claramente las razones por las cuales pretende ser eximido del cumplimiento del deber jurídico, así como cumplir con las obligaciones alternativas previstas en cada caso.

Para todos los efectos se tendrá en cuenta el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política.

Artículo 12. *Decisión y términos.* Una vez presentada la declaración de objeción de conciencia, el funcionario o persona competente contará con el término improrrogable de quince (15) días hábiles para verificar el cumplimiento de los requisitos formales y su decisión se notificará personalmente de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Si la declaración de la objeción de conciencia no se tramita por el incumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 8° de la presente ley, el objetor u objetora dispondrán de cinco (5) días hábiles para subsanarla. Si cumplido este término no se subsana, la declaración de objeción se entenderá desistida.

El silencio de los funcionarios competentes para conocer la declaración de Objeción de Conciencia se entenderá como Silencio Administrativo Positivo y se podrá invocar con la copia de la solicitud debidamente radicada. Los términos para configurar el silencio ad-

ministrativo positivo comenzarán a contarse a partir del día en que se inicie la actuación.

El funcionario o persona competente deberá señalar los términos, según sea el caso, en que el objetor u objetora debe dar cumplimiento a la obligación alternativa que pueda llegar a surgir del deber jurídico objetado.

Artículo 13. *Gratuidad.* La presentación y trámite de la formulación de objeción de conciencia será gratuito. Sin embargo, estarán a cargo del objetor los costos relacionados con la consecución de los documentos que aporte al procedimiento.

Artículo 14. *Aspectos no regulados.* Los aspectos no regulados en esta ley se resolverán de conformidad con las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el derecho de petición ante autoridades o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

CAPÍTULO III

Obligaciones alternativas

Artículo 15. *Obligaciones alternativas al deber jurídico objetado.* En atención a los principios constitucionales de solidaridad, cohesión social e igualdad, y en concordancia con la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales de terceros, se podrá exigir el cumplimiento de obligaciones alternativas o sustitutivas al deber jurídico inicialmente objetado, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. La obligación alternativa en ningún caso podrá ser de naturaleza punitiva o sancionatoria, ni atentará contra la conciencia o creencias del objetor u objetora.

TÍTULO III

REGÍMENES ESPECIALES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Artículo 16. *Aplicación del régimen general a los regímenes especiales.* Los regímenes especiales de objeción de conciencia desarrollados en el presente título complementan las disposiciones generales consagradas en los Títulos I y II de esta ley.

Dichas disposiciones generales se aplicarán de forma subsidiaria a los regímenes especiales con relación a lo no regulado por estos.

CAPÍTULO I

Objeción de conciencia al servicio militar obligatorio

Artículo 17. *Titulares.* Son titulares del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio todas y todos los colombianos que por razones religiosas, éticas, filosóficas o políticas se rehúsen a prestar el servicio militar obligatorio o a ser miembro de la reserva.

La condición de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio no podrá ser obstáculo o impedimento para que el objetor celebre contratos, se vincule laboralmente con cualquier entidad pública o privada, ingrese a la carrera administrativa, tome posesión de cargos públicos, sea admitida y obtenga su correspondiente título en una institución educativa o ejerza cualquier otro derecho.

Parágrafo 1°. No podrá negarse el reconocimiento de la calidad de objetor u objetora al servicio militar obligatorio invocando razones de seguridad del Estado o protección de derechos de terceros.

Artículo 18. *Competencia.* Los Defensores Regionales del Pueblo conocerán de las declaraciones de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

Artículo 19. *Atribuciones.* Para el cumplimiento de sus funciones las Defensorías Regionales del Pueblo tendrán las siguientes competencias:

1. Conocer de las declaraciones que hayan sido formuladas por las y los objetores de conciencia a la prestación del servicio militar obligatorio por razones de carácter religioso, filosófico, ético o político.

2. Asignar el servicio social alternativo en cualquiera de las entidades sin ánimo de lucro y de interés general autorizadas para tal efecto por el Ministerio del Interior.

3. Expedir el documento que certifique la calidad de objetor u objetora de conciencia a quien haya cumplido satisfactoriamente con los requisitos para ello exigidos.

4. Informar a la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional o a las instancias castrenses respectivas sobre las decisiones que adopte en relación con la declaración de objeción de conciencia, para los efectos pertinentes.

5. Verificar y garantizar el cumplimiento por parte de todas las autoridades de las determinaciones tomadas con respecto a la objeción de conciencia.

6. Las demás que requiera para el cumplimiento de su misión institucional.

Artículo 20. *Del procedimiento.* Para ser declarado objetor u objetora de conciencia al servicio militar obligatorio se deberá acudir ante el Defensor Regional del Pueblo para manifestar por escrito o en forma verbal, por sí mismo o por interpuesta persona, su decisión de objetar de conciencia. En la formulación de la objeción de conciencia se expondrán los motivos para declararse como objetor u objetora de conciencia a prestar el servicio militar obligatorio o a ser miembro de la reserva.

La formulación de la objeción de conciencia contendrá:

1. Datos personales del objetor u objetora. Nombres y apellidos completos del objetor u objetora y de su representante legal o apoderado, si es el caso, documento de identificación, domicilio, teléfonos, lugar de notificación y correo electrónico si lo tuviere.

2. El deber jurídico cuya exoneración de cumplimiento se pretende.

3. Las razones de carácter religioso, *ético, filosófico o político* que resultan incompatibles con el deber jurídico cuya exoneración se solicita.

4. Las aptitudes y preferencias para realizar las obligaciones alternativas.

5. Los documentos y elementos de prueba que acrediten la seriedad de la creencia.

El objetor u objetora podrá presentar su declaración directamente ante el Defensor Regional del Pueblo o a través de los Personeros o autoridades municipales, departamentales o nacionales, quienes la remitirán dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al Defensor Regional de la jurisdicción en la que se realizó la declaración, caso en el cual informará de inmediato al objetor y le enviará copia del oficio remisorio. La presentación de la declaración suspenderá el proceso de definición de la situación militar hasta que se dé respuesta por la autoridad competente.

Recibida la declaración, el Defensor Regional del Pueblo verificará el cumplimiento de los requisitos formales, tras lo cual proferirá acto administrativo mediante el cual certificará la condición de objetor u objetora de conciencia al servicio militar obligatorio y asignará el servicio social alternativo. Así mismo, informará a la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional o a las instancias castrenses respectivas sobre la decisión, para los efectos pertinentes.

Parágrafo. La petición formulada por el objetor de conciencia al servicio militar obligatorio y la exoneración del mismo puede ser coadyuvada por organizaciones defensoras de derechos humanos o instituciones de carácter religioso, político o filosófico u otras de similar naturaleza.

Artículo 21. *De los términos para resolver.* Los Defensores Regionales del Pueblo dispondrán de un término máximo de quince (15) días hábiles a partir de la radicación del escrito o de la recepción de la manifestación verbal realizada ante el funcionario competente, para dar curso a la declaración de objeción de conciencia que formulen las y los objetores al servicio militar obligatorio.

Si transcurrido este término no se ha obtenido respuesta por parte del Defensor Regional del Pueblo correspondiente, se configurará silencio administrativo positivo.

Artículo 22. *Sanciones.* Quien dificulte o impida el cumplimiento de las previsiones relativas al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, será objeto de las sanciones civiles, disciplinarias, fiscales, administrativas o penales a las que haya lugar. Si es funcionario público incurrirá también en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 23. *Servicio social alternativo.* A quienes de acuerdo con la Ley 48 de 1993 o las normas que lo modifiquen o lo sustituyan, tengan el deber jurídico de prestar el servicio militar obligatorio y declaren la objeción de conciencia en los términos previstos en la presente ley, se les exigirá el cumplimiento de un servicio social alternativo.

El servicio social alternativo no podrá contrariar las motivaciones, razones o creencias que llevaron al declarante a objetar el servicio militar obligatorio.

Si el declarante ostenta o hubiese ostentado la calidad de reservista no se le impondrá la prestación de servicio social alternativo.

Parágrafo 1°. El servicio social alternativo podrá ser aplazado en los mismos términos que puede aplazarse el servicio militar obligatorio.

Parágrafo 2°. El cumplimiento del servicio social alternativo no configura relación laboral alguna entre el objetor y la institución en la cual cumpla con el mismo. Lo anterior no exige que al objetor de conciencia le sea certificado el servicio social alternativo como experiencia laboral o profesional.

Parágrafo 3°. La prestación del servicio social alternativo gozará de las prerrogativas dispuestas en la Ley 48 de 1993 para quienes prestan el servicio militar obligatorio.

Parágrafo 4°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará las normas relacionadas con el servicio social alternativo, y podrá establecer una re-

glamentación diferencial teniendo en cuenta las condiciones particulares de los objetores de conciencia campesinos, con el fin de facilitar la prestación del mismo.

Artículo 24. *Duración del servicio social alternativo.* El tiempo de la prestación del servicio social alternativo será igual a la modalidad del servicio militar obligatorio correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 48 de 1993. En ningún caso el servicio social alternativo podrá superar los 24 meses.

Artículo 25. *Prestación del servicio social alternativo.* La prestación del servicio social alternativo deberá realizarse en entidades sin ánimo de lucro y de interés general autorizadas por el Ministerio del Interior, como en las siguientes:

1. Organizaciones comunitarias locales.
2. Establecimientos públicos del orden nacional o territorial.
3. Cuerpo de Bomberos.
4. Instituciones de beneficencia, acción social y de emergencia.
5. Instituciones de protección de animales.
6. En entidades y organizaciones del sector agropecuario, ambiental, salud y recreación sin ánimo de lucro.
7. Organizaciones de Derechos Humanos.
8. Organizaciones sociales, eclesiales o de defensa de derechos religiosos.
9. Organizaciones étnicas, culturales y de género.
10. Otras de igual naturaleza.

Artículo 26. *Documento de Certificación de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.* El documento de certificación de la condición de objetor u objetora de conciencia al servicio militar obligatorio será el documento por medio del cual se demuestra la calidad de objetor u objetora de conciencia al servicio militar obligatorio, y para todos los efectos tendrá la misma validez que la libreta militar. La Defensoría del Pueblo expedirá el documento de manera gratuita en un término máximo de quince (15) días hábiles cuando:

1. El objetor de conciencia haya cumplido con la prestación del servicio social alternativo.
2. El objetor de conciencia no haya prestado o completado el servicio social alternativo, por falta de cupos o capacidad institucional de las entidades señaladas para la prestación del mismo.
3. La Defensoría del Pueblo no haya asignado un servicio social alternativo al objetor de conciencia, en concordancia con los principios y normas que para ello dispone la presente ley, dentro del plazo respectivo.
4. Se ostente o hubiese ostentado la calidad de reservista.

Parágrafo 1°. El objetor de conciencia no ostentará la calidad de reservista de la Fuerza Pública.

Parágrafo 2°. El objetor de conciencia que se encuentre realizando el servicio social alternativo contará con un documento temporal de certificación de la condición de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio.

Artículo 27. *Deber de información.* Será obligación del Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación realizar campañas de difusión y educación sobre

el derecho fundamental de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y la posibilidad de prestar el servicio social alternativo.

Será obligación del Ministerio de Defensa y en especial de la Dirección Nacional de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, informar con anterioridad a la inscripción y el reclutamiento sobre la posibilidad de objetar de conciencia al servicio militar obligatorio y del procedimiento para ejercerlo, así como informar a los funcionarios encargados del reclutamiento sobre el derecho fundamental de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y del procedimiento para ejercerlo.

Artículo 28. *Formulación de la objeción de conciencia al servicio militar por colombianos y colombianas en el exterior.* Cuando el objetor u objetora de conciencia al Servicio Militar no se encuentre dentro del territorio nacional, la solicitud para el reconocimiento de su objeción de conciencia y demás acreditaciones, deberá dirigirse a los representantes consulares nacionales en el extranjero.

Artículo 29. El artículo 27 de la Ley 48 de 1993 tendrá un literal c) que quedará así:

c) Los objetores de conciencia que se hayan declarado como tales por razones religiosas, éticas, filosóficas o políticas.

CAPÍTULO II

Objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud

Artículo 30. *Titulares.* El objetor u objetora de conciencia a la prestación de servicios de salud es aquel o aquella profesional de la salud que realiza directamente la intervención o tratamiento médico necesario o desarrolla labor asistencial relacionada directamente con aquellos, cuyas razones profundas y sinceras de índole ética o religiosa entran en conflicto con la obligación de prestar determinados servicios de salud.

Parágrafo 1°. En ningún momento podrán ejercer el derecho de objeción de conciencia quienes realizan tareas administrativas, paliativas, de valoración o de preparación, anteriores o posteriores a los procedimientos y tratamientos médicos.

Parágrafo 2°. El derecho de objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud no se podrá ejercer de forma colectiva o pactada.

Parágrafo 3°. La objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud no autoriza al objetor a omitir o tergiversar la información sobre la existencia o indicación de procedimientos necesarios, requeridos o solicitados por el paciente. El objetor está obligado a informarle de manera completa, objetiva y veraz sobre las posibilidades de tratamiento y atención, así como abstenerse de realizar cualquier conducta que vulnere los derechos de las y los pacientes.

Artículo 31. *Oportunidad y procedimiento.* El objetor u objetora de conciencia a la prestación de servicios médicos tiene el deber de informar a las instituciones donde presta servicios de salud sobre la calidad de objetor de conciencia con anterioridad a la prestación de servicios médicos.

Para el reconocimiento de dicha condición el objetor deberá dirigir un escrito al funcionario que ejerza el cargo de mayor jerarquía en la respectiva institución en el que sustente ampliamente sus razones, tras lo cual se procederá a la inscripción en el Registro de Objetores

y Objetoras de Conciencia a la Prestación de Servicios Médicos de cada institución prestadora de servicios de salud.

El escrito de formulación de la objeción de conciencia contendrá:

1. Datos personales del objetor u objetora. Nombres y apellidos completos del objetor u objetora y de su representante legal o apoderado, si es el caso, documento de identificación, domicilio, teléfonos, lugar de notificación y correo electrónico si lo tuviere.

2. El deber jurídico cuya exoneración de cumplimiento se pretende.

3. Las razones de carácter ético o religioso que resultan incompatibles con el deber jurídico cuya exoneración se solicita.

Artículo 32. *Registro de Objetores y Objetoras de Conciencia a la Prestación de Servicios Médicos.* El Registro de Objetores y Objetoras de Conciencia a la Prestación de Servicios Médicos tendrá como objetivo que las entidades de salud en las que se desempeñen puedan organizar su personal y actividades de forma tal que siempre se conozca el número de profesionales de la salud con los que se cuenta para la práctica de los servicios médicos ofrecidos, asegurando la prestación permanente e ininterrumpida de los procedimientos y el otorgamiento de la información suficiente al momento de elegir al profesional de la salud tratante. Dicho registro será llevado por cada Institución Prestadora de Salud y tendrá carácter reservado.

Artículo 33. *Obligación de remisión.* Todo objetor u objetora de conciencia a la prestación de servicios de salud tendrá la obligación de informar plena, oportuna y verazmente sobre los procedimientos médicos existentes y remitir de inmediato a la persona afectada a otro profesional de la salud que con certeza preste el servicio requerido, dentro del término máximo de tres (3) días hábiles salvo que por indicación médica deba realizarse antes, caso en el cual deberá hacerse de manera inmediata. Una vez realizada la remisión, la Institución Prestadora de Salud debe asegurar la prestación permanente e ininterrumpida del procedimiento.

El personal médico inscrito en el Registro de Objetores de Conciencia deberá expresar su objeción personalmente y por escrito respecto de cada procedimiento, indicando el profesional médico al cual remite el paciente que necesita ser atendido.

En el caso de situaciones de emergencia donde la vida del paciente se encuentre en riesgo, se pueda generar un daño irreparable a la salud o cuando la entidad prestadora de servicios de salud no cuenta con otros médicos disponibles que puedan actuar de forma inmediata, las y los profesionales de la salud tienen la obligación ineludible de prestar la atención médica necesaria, incluso si se trata de un servicio o procedimiento frente al cual son objetores de conciencia.

Parágrafo. La calidad de objetor de conciencia no podrá constituirse en factor de exclusión como criterio para la contratación de personal.

Artículo 34. *Deberes de las entidades e instituciones de salud.* Todas las entidades e instituciones que prestan servicios de salud deben garantizar la prestación de los servicios de salud y el otorgamiento de la información médica requerida o solicitada por el paciente, para lo que deberá contar con un número suficiente de profesionales de la salud no objetores a los servicios de salud

en todos los niveles de complejidad y en todo el territorio nacional. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, podrá investigar y sancionar a los actores del sistema que no cumplan con esta obligación.

Artículo 35. *Deber de información.* Será obligación del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, de la Defensoría del Pueblo, de las Secretarías de Educación, de las Secretarías de Salud y de la Procuraduría General de la Nación, realizar campañas de difusión y educación sobre el adecuado ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud y los derechos de los que son titulares los pacientes en estos casos.

Las Instituciones de Educación Superior (IES) deberán incluir en el currículo obligatorio de las Facultades del área de la salud el tema de la objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud. Será obligación de la Superintendencia Nacional de Salud, de las Entidades Prestadoras de Salud y de las Instituciones Prestadoras de Salud, informar a los profesionales de la salud, las condiciones bajo las cuales es posible ejercer el derecho a la objeción de conciencia y las sanciones en las que incurrirían en caso de incumplir las disposiciones de la presente ley, así como informar a los pacientes sobre los derechos de que son titulares en caso de presentarse una objeción de conciencia.

Artículo 36. *Sanciones.* Quien dificulte o impida el cumplimiento de las anteriores disposiciones, será objeto de las sanciones civiles, disciplinarias, fiscales, administrativas o penales a las que haya lugar. Si es funcionario público incurrirá también en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las sanciones previstas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El profesional de la salud también será sancionado conforme al régimen ético que lo rige, frente a comportamientos que por acción u omisión impliquen el incumplimiento o contraríen alguna de las disposiciones contenidas en la presente ley.

La entidad administradora o prestadora de servicios de salud que incumpla alguna de las anteriores disposiciones será sancionada por los entes encargados de vigilar su funcionamiento. Esta sanción no excluye las demás de carácter administrativo, disciplinario o ético.

TÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 37. *Difusión, promoción y divulgación de contenidos.* Es obligación del Gobierno nacional, a través de las entidades que considere pertinentes, iniciar campañas de divulgación en las cuales se difundan y den a conocer las disposiciones de la presente ley, haciendo énfasis en:

1. La existencia y contenido del derecho a la objeción de conciencia.
2. Las obligaciones alternativas que pueden llegar a surgir del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia.
3. El respeto por las libertades de conciencia, cultos y religión.
4. El reconocimiento constitucional de los derechos del objetor de conciencia.
5. El derecho que le asiste a los objetores de conciencia para que su declaración sea tramitada de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso.

6. Los límites al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia y el derecho de todas las personas a que los derechos de que son titulares no sean negados o afectados por la objeción de conciencia de un tercero.

Parágrafo. La Gerencia de la Rama Judicial deberá realizar cursos de capacitación a los jueces con el objetivo de formarlos sobre los alcances de la presente ley.

Artículo 38. *Transitorio*. Quienes hayan sido declarados remisos habiéndose declarado objetores de conciencia del servicio militar tendrán el término de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley para acogerse a sus disposiciones sin el pago de las sanciones pecuniarias establecidas en la Ley 48 de 1993.

Artículo 39. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorable Senadores,



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados

Bogotá, D. C., 18 agosto de 2015

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado, *por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.*

I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 21 de julio de 2015 y es liderada por el Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, en coautoría con los honorables Senadores de la Bancada del Centro Democrático: María del Rosario Guerra de la Espriella, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales Castillo, Thania

Vega de Plazas, Ernesto Macías Tovar, Susana Correa y Fernando Araújo Rumié.

Le correspondió el número 02 de 2015 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 524 de 2015. Y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los Senadores Eduardo Enrique Pulgar Daza, Édinson Delgado Ruiz, Mauricio Delgado Martínez, Álvaro Uribe Vélez (Coordinador).

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la continuidad laboral de las personas que están próximas a pensionarse, protegiendo especialmente el derecho al trabajo cuando al trabajador le falte un máximo de tres años para cumplir los requisitos que le permitan acceder a una pensión de jubilación o de vejez, y hasta que además la pensión le sea reconocida por la entidad administradora de pensiones respectiva y sea efectivamente incluido en la nómina de pensionados correspondiente.

III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su artículo 1º corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual es garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada a todo trabajador del sector privado que se encuentre en situación de prepensionado.

El artículo 2º establece las condiciones fácticas para acceder a la protección especial de estabilidad laboral reforzada.

El artículo 3º establece la obligación de solicitar autorización previa al Ministerio del Trabajo, para poder dar por terminada la relación laboral siempre que medie justa causa.

Por último, el artículo 4º señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

IV. Aspectos generales

Según la exposición de motivos de este proyecto de ley, a continuación se muestra la situación actual de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en calidad de prepensionados y la necesidad de que esta iniciativa se convierta en ley para que la población objetivo pueda acceder a esta especial protección.

En primer término hay que recordar que las personas que están cercanas a la edad de retiro y son desvinculadas laboralmente, se ven afectadas en la posibilidad de cumplir los requisitos de ley en el número de semanas cotizadas, adicionalmente se ven vulnerados sus derechos al mínimo vital y vida digna pues no cuentan con los recursos para solventar sus necesidades y las posibilidades de vincularse nuevamente al escenario laboral disminuye potencialmente.

Contexto social y económico

Las personas en calidad de prepensionados se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, puesto que al terminar su contrato laboral, se ve afectada su posibilidad de cumplir con los requisitos en tiempo de servicio o semanas cotizadas para optar por la pensión de vejez, teniendo en cuenta que por su avanzada edad, su duración e incidencia en el desempleo es mayor o les es imposible volver al mercado laboral.

En Colombia existen dos regímenes de pensiones, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Para tener el derecho a la pensión de vejez, el afiliado al RPM debe cumplir con los requisitos de edad, 57 años si es mujer y 62 años si es hombre, y de 1.300 semanas cotizadas, mientras que el afiliado al RAIS debe acumular un capital suficiente en su cuenta de ahorro individual para poder financiar una pensión de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) a cualquier edad.

Según las cifras del DANE para 2010, la vida laboral de los jóvenes empieza en promedio a los 24 años donde su punto más alto de participación en el mercado laboral es de los 35 a los 44 años, de los 45 años en adelante su participación empieza a disminuir, por lo cual una gran parte de la población sale del mercado laboral formal antes de la jubilación. Por tanto, una posibilidad es que estas personas entren al mercado informal donde el 26% de ellos tiene ingresos superiores a un salario mínimo, pero debido a su mayor duración en el desempleo, no alcanzan los ingresos suficientes para realizar las cotizaciones y alcanzar el número de semanas requeridas.

En estudio elaborado por Jaime Tenjo Galarza (2012) para la Universidad Jorge Tadeo Lozano denominado “Duración del desempleo en Colombia”, se presentan los resultados sobre la duración del desempleo por edad y género usando la Encuesta Nacional de Hogares. Allí, la duración del desempleo se refiere al número de meses que la persona se encuentra sin empleo y en la búsqueda de este hasta conseguir uno, mientras que la incidencia de desempleo es la proporción de la fuerza laboral que entra mensualmente a la situación de desempleo.

En primer lugar, tal como se observa en la Tabla 1, los resultados indican que la duración del desempleo disminuye con la edad hasta cierto punto en el rango de los 29 y 40 años, pero a partir de dicha edad aumenta para el 50 y el 75% de esta población. Por lo tanto, la duración del desempleo de los jóvenes es menor que la de las personas mayores. Las pruebas estadísticas de diferencia de la duración muestran que el comportamiento entre los grupos es estadísticamente diferente, donde las mujeres se demoran más en salir del desempleo.

Tabla 1. Duración del desempleo*

Características	Total				Hombres				Mujeres				
	Cuantiles			p-value Test	Cuantiles			p-value Test	Cuantiles			p-value Test	
	25%	50%	75%		25%	50%	75%		25%	50%	75%		
Genero	Mujer	5	24	60	0.0001								
	Hombre	1	10	52									
Jefe de Hogar	No	4	24	60	0.0001	2	12	52	0.0001	6	24	60	0.0001
	Si	1	9	48		0.5	5	48		3	18	60	
Mujeres a Cargo	No	3	22	60	0.0001	2	12	60	0.0001	5	24	60	0.0006
	Si	2	12	48		0.5	5	36		3	24	57	
	<25	3	12	36		2	12	36		5	18	36	
	(25,29]	3	13	42		1	7	36		5	18	48	
	(30,40]	2	12	52	0.0001	0.5	5	48	0.0001	5	24	60	0.0208
	(40,50]	2	24	60		1	8	52		5	24	64	
	>50	5	36	60		3	36	60		7	36	72	
Mujeres a Cargo	No	3	15	58	0.0022	1	9	52	0.0001	5	24	60	0.0189
	Si	3	18	60		2	11	60		3	24	60	
Grados Aprobados	<8	1	10	48	0.0001	1	5	36	0.0001	3	18	60	0.0001
	(5,11]	3	15	48		1	8	48		5	24	58	
	>11	6	36	60		4	36	36		3	36	60	
	<200	0.5	5	24		0.5	9	12		1	8	48	
	(200,500]	3	18	60		1	9	60		6	24	60	
	(500,1000]	4	24	60		2	12	51		7	24	60	
	(1000,2000]	4	24	60	0.0001	2	12	60	0.0001	6	24	60	0.0001
	(2000,3000]	4	24	60		2	18	36		6	24	60	
	(3000,17500]	4	24	72		3	24	84		7	56	84	
	(17500,49500]	5	36	84		6	48	60		5	24	60	
	>49500	6	48			8				4	48		
Estado Civil	No Casado	3	18	60	0.0001	3	15	60	0.0001	4	22	60	0.0001
	Casado	2	14	52		0.5	5	48		6	24	60	

Nota: (*) Duración del desempleo es medida en número de meses.

Fuente: DANE, Cálculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012).

Adicionalmente, para el cuantil 50% se observa que la duración del desempleo aumenta en la medida en que se tiene mayor nivel de escolaridad. En ese sentido, se infiere que las personas con bajos niveles de educación tienen períodos de desempleo de baja duración, pero a medida que los niveles educativos aumentan, los procesos de búsqueda se hacen más prolongados.

En cuanto a la incidencia del desempleo, las estimaciones obtenidas en el estudio indican que esta disminuye con la edad y con los niveles de educación, es decir, a medida que aumenta la edad de las personas, la frecuencia con la que quedan desempleados disminuye. Lo mismo ocurre a medida que aumentan los niveles de educación. Como se observa en la Tabla 2, para los promedios simples por años de edad, en el caso de los hombres jefes de hogar solteros, la incidencia de los de 55 años es un sexto de la de los que tienen 25 años. Sin embargo, haciendo la comparación entre estos mismos rangos de edad en términos de duración del desempleo, para los hombres que pertenecen al primer cuantil del 25%, es tres veces mayor.

Tabla 2. Incidencia del desempleo

Tasas de incidencia del desempleo									
Años	Educ	Hombres				Mujeres			
		No Jefes de Hogar	Casados	Jefes de Hogar	Casados	No Jefes de Hogar	Casados	Jefes de Hogar	Casados
25	0	10.36%	12.47%	31.83%	13.81%	5.00%	5.04%	5.02%	4.75%
	5	7.55%	7.97%	6.94%	8.25%	3.87%	3.57%	3.47%	3.65%
	11	3.75%	3.82%	3.80%	4.17%	2.70%	2.53%	2.53%	2.62%
	16	1.70%	1.74%	1.76%	1.96%	1.99%	1.89%	1.92%	2.01%
35	0	9.55%	10.50%	8.94%	10.71%	3.71%	3.39%	3.33%	3.37%
	5	6.73%	6.86%	6.41%	6.93%	2.71%	2.86%	2.52%	2.57%
	11	3.36%	3.37%	3.36%	3.52%	1.92%	3.49%	1.79%	1.86%
	16	1.45%	1.43%	1.53%	1.43%	1.44%	2.68%	1.38%	1.41%
45	0	6.65%	6.84%	5.72%	6.96%	2.44%	2.35%	2.42%	2.35%
	5	3.91%	4.37%	3.90%	4.58%	1.87%	1.73%	1.80%	1.79%
	11	2.22%	2.20%	2.15%	2.26%	1.34%	1.23%	1.30%	1.29%
	16	1.02%	1.03%	1.00%	0.96%	0.99%	0.93%	0.96%	0.99%
55	0	3.51%	3.58%	3.10%	3.42%	1.73%	1.62%	1.63%	1.64%
	5	2.23%	2.26%	2.28%	2.23%	1.30%	1.19%	1.23%	1.23%
	11	1.17%	1.12%	1.11%	1.17%	0.93%	0.85%	0.89%	0.89%
	16	0.56%	0.45%	0.58%	0.41%	0.68%	0.64%	0.67%	0.65%
Promedios Simples por Años de Edad									
25		5.84%	6.50%	11.08%	7.05%	3.39%	3.26%	3.23%	3.26%
35		5.27%	5.54%	5.06%	5.65%	2.44%	3.10%	2.26%	2.30%
45		3.45%	3.61%	3.19%	3.69%	1.66%	1.56%	1.62%	1.60%
55		1.87%	1.85%	1.77%	1.81%	1.16%	1.08%	1.10%	1.10%
Promedios Simples por Años de Educación									
0		7.52%	8.35%	12.40%	8.72%	3.22%	3.10%	3.10%	3.02%
5		5.11%	5.36%	4.88%	5.49%	2.44%	2.34%	2.25%	2.31%
11		2.62%	2.63%	2.60%	2.78%	1.72%	2.02%	1.63%	1.66%
16		1.18%	1.16%	1.22%	1.19%	1.28%	1.53%	1.23%	1.27%

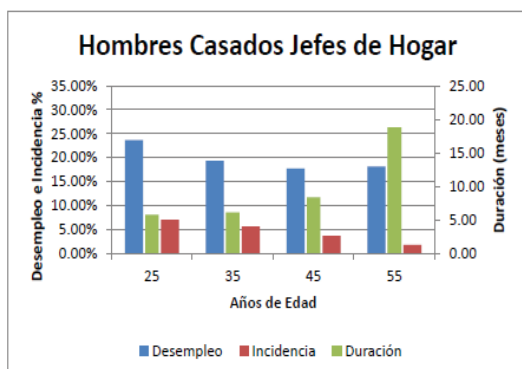
Fuente: DANE, Cálculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012).

En conclusión, la duración del desempleo aumenta con la edad y con los niveles educativos, mientras que la incidencia disminuye. En otras palabras, el desempleo de los jóvenes es un desempleo de corta duración, pero las instancias de desempleo son muy frecuentes; mientras que el desempleo de las personas mayores es de baja incidencia, pero de larga duración. Esto puede ser consistente con situaciones de obsolescencia de las competencias, con situaciones de discriminación y con otras que hacen difícil para las personas obtener ofertas de empleo razonables.

Lo descrito anteriormente también se puede observar en la Gráfica 1, que muestra que el permanecer más tiempo desempleado aumenta con la edad si se es un hombre casado y jefe de hogar, donde al llegar a los

55 tarda en promedio 18 meses en conseguir empleo, mientras que la incidencia se reduce con los años.

Gráfica 1. Desempleo, incidencia y duración para hombres casados jefes de hogar



Fuente: DANE, Cálculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012).

IV. Fundamentos jurídicos

El artículo 48 de la Constitución Política reconoce la Seguridad Social como derecho fundamental, el cual debe ser garantizado por el Estado. Es así como el derecho a la pensión de vejez o de jubilación garantiza el disfrute de una vida digna a las personas cuando llegada la vejez y la disminución de fuerza laboral y productiva, se les dificulta la obtención de los recursos necesarios para su sustento.

El preámbulo de la Constitución fija como pilar de la misma el fortalecimiento y el aseguramiento del trabajo, al mismo tiempo el artículo 25 dispone que el trabajo es un derecho y es obligación del Estado su protección. Se garantiza así el derecho al mínimo vital y a la igualdad, de quienes por su condición de vulnerabilidad por su avanzada edad, no pueden acceder al mercado laboral o productivo, y se encuentran en una situación de prepensionados por edad, tiempo o semanas cotizadas.

El derecho a la estabilidad laboral reforzada ha sido un derecho de desarrollo jurisprudencial, para el sector público, es así como en Sentencia T-009 de 2008, la Corte Constitucional señala, “Con todo, pese a que los derechos adquiridos deben respetarse sin lugar a discusión y las meras expectativas pueden truncarse como consecuencia de cambios de legislación o decisiones administrativas, en materia de reconocimiento de derechos pensionales la Corte Constitucional ha elaborado una sólida jurisprudencia de protección de aquellas expectativas próximas a realizarse. La jurisprudencia constitucional ha establecido una diferencia inequívoca entre las meras expectativas y aquellas expectativas legítimas y previsibles de adquisición de un derecho, para concluir que mientras las primeras no son objeto de protección constitucional, las segundas gozan de un privilegio especial proveniente de la carta.

Los mecanismos de protección de las expectativas legítimas de adquisición de derechos sociales se fundan en el reconocimiento de la calidad de los aspirantes. En efecto, estos mecanismos protegen las esperanzas de personas que ingresaron a trabajar con anticipación considerable, que han cotizado al sistema por lo menos la mitad de su vida laboral y han cifrado parte de su futuro en un retiro próximo, con el anhelo de disfrutar del mismo hasta una edad probable promedio. No son, pues, las expectativas lejanas de quienes apenas se vinculan al mercado laboral, empiezan a cotizar al régimen de pensiones o guardan energías para diseñar su retiro en un futuro incierto”.

Ahora bien, extender esta garantía especial a las personas vinculadas laboralmente con el sector privado, protegiendo el derecho al trabajo de las personas mayores, tiene como consecuencia la efectividad de otros derechos fundamentales para los potenciales beneficiarios como son la salud, la vida digna o el mínimo vital. Adicionalmente, la estabilidad laboral a las personas que les falte hasta un máximo de 3 años para cumplir requisitos, les permite alcanzar la edad de jubilación y cumplir adicionalmente con los requisitos de semanas establecidos en la ley.

Durante la socialización del proyecto de ley con los Senadores Ponentes, el Senador Édinson Delgado propuso hacer algunos ajustes que se consideran pertinentes, teniendo en cuenta que buscan dar claridad sobre el tiempo dentro del cual se enmarca la estabilidad reforzada. Inicialmente, el artículo segundo del proyecto de ley señalaba que “Los trabajadores que se encuentren en la condición de prepensionados, que les falte tres años de edad o de tiempo de servicio para que se les reconozca la pensión de jubilación o de vejez, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la entidad de previsión social respectiva y sean incluidos en nómina”. Es decir, fijaba los 3 años de edad o de tiempo respecto del momento en que se efectúe el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez, y no del momento en que se cumplan los requisitos que le permitan acceder a una pensión de jubilación o vejez. No siendo igual referirse a uno u otro, se considera muy pertinente hacer la aclaración para establecer que la estabilidad reforzada para el prepensionado empieza a operar desde cuando a éste le falten como máximo 3 años para cumplir los requisitos que le permitan acceder a la pensión de jubilación o vejez.

Así mismo, el Senador Delgado sugiere modificar el artículo segundo, en el sentido de cambiar la expresión “entidad de previsión social” por “entidad administradora de pensiones”; y que se aclare que la nómina a la que se está haciendo referencia es la nómina de pensionados correspondientes.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el proyecto de ley radicado el día 21 de julio de 2015 y el texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2015</p> <p>por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2015</p> <p>por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
<p>Artículo 1º. La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada a todo trabajador del sector privado que se encuentre en situación de prepensionado.</p>	<p>Artículo 1º. La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada a todo trabajador del sector privado que se encuentre en situación de prepensionado.</p>

TEXTO ORIGINAL	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren en la condición de prepensionados, que les falte tres años de edad o de tiempo de servicio para que se les reconozca la pensión de jubilación o de vejez, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la entidad de previsión social respectiva y sean incluidos en nómina.</p>	<p>Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren en la condición de prepensionados, que les falte <u>un máximo de tres años para cumplir los requisitos que les permitan acceder a de edad o de tiempo de servicio para que se les reconozca</u> la pensión de jubilación o de vejez, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la <u>entidad administradora de pensión entidad de previsión social</u> respectiva y sean incluidos en <u>la nómina de pensionados correspondiente</u>.</p>
<p>Artículo 3°. Cuando medie justa causa para la terminación del contrato laboral, el empleador deberá solicitar autorización previa al Ministerio del Trabajo, para poder dar por terminada la relación laboral.</p>	<p>Artículo 3°. Cuando medie justa causa para la terminación del contrato laboral, el empleador deberá solicitar autorización previa al Ministerio del Trabajo, para poder dar por terminada la relación laboral.</p>
<p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VI. Proposición final

Por las razones expuestas, solicitamos a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado, *por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados*, acogiendo las modificaciones propuestas de acuerdo con las consideraciones anteriormente señaladas.

De los honorables Senadores,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada a todo trabajador del sector privado que se encuentre en situación de prepensionado.

Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren en la condición de prepensionados, que les falte un máximo de tres años para cumplir los requisitos que les permitan acceder a la pensión de jubilación o de vejez, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la entidad administradora de pensión respectiva y

sean incluidos en la nómina de pensionados correspondiente.

Artículo 3°. Cuando medie justa causa para la terminación del contrato laboral, el empleador deberá solicitar autorización previa al Ministerio del Trabajo para poder dar por terminada la relación laboral.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticinco (25) días del mes de agosto del año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

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

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 625 - jueves 27 de agosto de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2015 Senado, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política..... 1

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley estatutaria número 20 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la objeción de conciencia..... 3

Informe de ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad reforzada laboral a los trabajadores que se encuentren en situación de prepensionados..... 17