



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 647

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 152 DE 2024 SENADO

por medio del cual se declara a la Educación como un servicio público esencial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, febrero 21 de 2025

Senadora

NADIA BLEL SCAFF

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 152 de 2024 Senado "Por medio del cual se declara a la Educación como un servicio público esencial y se dictan otras disposiciones"

Respetada Presidente,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia POSITIVA para primer debate del Proyecto de Ley No. 152 de 2024 Senado "Por medio del cual se declara a la Educación como un servicio público esencial y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Objeto y Justificación del Proyecto
3. Marco Jurídico y jurisprudencial
4. Consideraciones
5. Impacto Fiscal y conflicto de intereses
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición
8. Texto propuesto para primer debate.

Atentamente,

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 152 DE 2024 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA A LA EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO PÚBLICO
ESENCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 152 de 2024 Senado fue radicado el 21 de agosto de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República por los Congresistas H.S. MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, CARLOS F. MOTOA SOLARTE, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, NADIA BLEL SCAFF, JOSUE ALIRIO BARRERA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, YENNY ROZO ZAMBRANO, PALOMA VALENCIA LASERNA, ANDRES GUERRA HOYOS, JOSÉ ALFREDO MARÍN, MIGUEL URIBE TURBAY, H.R. CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, MARELEN CASTILLO TORRES, BETSY PÉREZ ARANGO, JUAN F. CORZO ÁLVAREZ, YULIETH ANDREA SÁNCHEZ, HERNÁN DARÍO CADAVID, OSCAR VILLAMIZAR MENESES, EDUAR ALEXIS TRIANA, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI, HUGO DANILO LOZANO, OLMES ECHEVERRÍA, EDINSON VLADIMIR OLAYA, YENICA SUGEIN ACOSTA, el texto original radicado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 19 de 2025.

Con anterioridad, este mismo proyecto con numeración 53 de 2023 Senado fue radicado el 1 de agosto de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República por los Congresistas MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, PALOMA VALENCIA LASERNA, CRISTIAN GARCÉS ALJURE Y HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ, el texto original radicado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 999 de 2023, al cual no se logró dar debate y fue archivado por tiempos.

En esta legislatura, el Proyecto de ley fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y se me designa como ponente único, quien procedo a poner a su consideración la presente ponencia positiva para ser debatido y aprobado el proyecto de ley referido.

2. OBJETO Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley, desde su radicación, en palabras de los autores tiene como finalidad elevar a rango legal la restricción de la huelga en los servicios públicos esenciales, que han sido calificados de esa manera por la Honorable Corte Constitucional.

En estricta prelación de los derechos humanos y derechos fundamentales, se busca que toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos

<p>de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas, no pueda ser suspendida con la justificación de la huelga, adelantada por los trabajadores o prestadores del servicio.</p> <p>Respaldados por la jurisprudencia, no puede haber suspensión en la prestación de servicios esenciales como en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC); en los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional y en la educación, siendo este último de extrema importancia para garantizar el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, de acceder a una educación con calidad, de manera permanente y continua sin interrupciones que afecten su proceso académico y dilaten el cumplimiento de sus tareas y propósitos escolares, que son en últimas los que le permiten desarrollarse como personas alfabetas, desarrollar sus capacidades y habilidad y poner sus capacidades, actitudes y aptitudes al servicio productivo de la sociedad.</p> <p>Este Proyecto de Ley busca cumplir con tres objetivos, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cumplir con la orden emanada por el Constituyente en el inciso primero y segundo del artículo 56 de la Constitución Política¹; 2) Cumplir con la orden emitida por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-691 de 2008, donde el Alto Tribunal realiza una exhortación al Congreso para que desarrolle el artículo 56 de la Constitución. <p>En esa oportunidad, el Alto Tribunal expresó que “Constata la Corte que después de tres lustros, el Congreso no ha desarrollado el artículo 56. <u>Por eso se exhortará respetuosamente al Congreso para que lo desarrolle</u>”;</p> <ol style="list-style-type: none"> 3) Se busca garantizar la continuidad y calidad del derecho fundamental con función social de educación a más de 7 millones de niños, niñas y adolescentes (en escuelas y colegios públicos, que comprende: pre jardín, jardín, transición, primaria, secundaria y media). <p>El Proyecto de Ley busca establecer un marco de seguridad jurídica para más de 7.652.854 niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en las escuelas y colegios públicos y que representan un 80,2% del total de las matrículas de la educación formal, estudiantes de escuelas y</p> <p>¹ Constitución Política de Colombia de 1991: Artículo 56: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho.”</p>	<p>colegios públicos, que comprende: pre jardín, jardín, transición, primaria, secundaria y media, a los que se les pretende garantizar el derecho fundamental a la educación, haciéndolo prevalecer sobre otro derecho de interés particular. Esto permitirá garantizar la calidad y continuidad del servicio esencial con función social de educación, que, a su vez, se traduce en el medio idóneo para la superación de la pobreza y el avance económico y tecnológico de toda nación.</p> <p>3. MARCO JURIDICO Y JURISPRUDENCIAL</p> <p>Normativa Constitucional</p> <p>Artículo 67: <i>“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”</i></p> <p>Artículo 56: <i>“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.” (subrayado y negrilla fuera del texto original).</i></p> <p>Artículo 44: <i>“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser</i></p>
<p>separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.” (subrayado y negrilla fuera del texto original).</p> <p>Normativa Legal</p> <p>Ley 1098 de 2006:</p> <p>Artículo 9: <i>“Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.</i></p> <p><i>En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.</i></p> <p>Artículo 8: <i>“Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.”</i></p> <p>Artículo 7: <i>“Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.”</i></p>	<p>Artículo 5: <i>“Naturaleza de las normas contenidas en este código. Las normas sobre los niños, las niñas y los adolescentes, contenidas en este código, son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagrados se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes.”</i></p> <p>DERECHO COMPARADO.</p> <p>ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL</p> <p>El derecho de huelga se encuentra consagrado en el artículo 28 de la Constitución de España y ha sido desarrollado por el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo y por la Jurisprudencia. En ese orden de ideas, el numeral segundo del artículo 28 de la Constitución española señala que “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas <u>para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad</u>”. (subrayado fuera de texto original)</p> <p>Ahora, el Real Decreto-ley 17/1977 en el párrafo segundo del artículo 10 sostiene que:</p> <p><i>“Cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la Autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, así mismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas”.</i> (subrayado y negrilla por fuera de texto original)</p> <p>De lo anterior podemos evidenciar una reglamentación del derecho de huelga que tiene como objetivo limitar y excluir este derecho de las actividades catalogadas como servicio público esencial, entre ellas, para el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho a la educación, por su parte, el Tribunal Constitucional de España ha expresado un servicio público es esencial cuando “satisface derechos o bienes constitucionalmente protegidos”².</p> <p>Respecto a que servicios son catalogados como servicios públicos esenciales, la jurisprudencia española ha manifestado que el transporte aéreo³, el transporte ferroviario⁴, el transporte</p> <p>² STC 51/1986, de 24 de abril. https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/614</p> <p>³ STC 51/1986, de 24 de abril. https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/614</p> <p>⁴ STC 26/1981, de 17 de julio. https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/26</p>

metropolitano⁵, el suministro de energía eléctrica⁶, el abastecimiento de agua, gas, electricidad⁷, la asistencia hospitalaria⁸, la radiotelevisión, la enseñanza y la administración de justicia⁹.

ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO:

La Constitución de Chile en su artículo 19, numeral 16, enuncia que: *"No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional"*

Azócar y Cruz (2015) manifiestan que el Código de trabajo de Chile señala que los trabajadores de las empresas cuya paralización que por su naturaleza cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional no pueden declarar la huelga, siempre y cuando comprenda parte significativa de la actividad respectiva del país, o cuya paralización implique la imposibilidad total de recibir un servicio para un sector de la población. Por lo que dentro del ordenamiento jurídico chileno también se encuentran límites al derecho de huelga.

ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO:

Dentro del ordenamiento jurídico italiano encontramos que este derecho no es reconocido con el carácter de fundamental, sino que se debe ejercer según la reglamentación¹⁰. En ese orden de ideas, el Estado italiano a través de la *Leggi L. 146/1990 (regolamentazione diritto di sciopero)* realiza la reglamentación del derecho de huelga y define lo que se considera como servicios públicos esenciales. Dicha norma, en el numeral primero del artículo primero señala que se consideran servicios públicos **esenciales**:

*"los servicios, cualquiera que sea el estatuto jurídico del personal, de derecho público o de derecho privado, que vayan dirigidos a asegurar el disfrute de los derechos constitucionales de la persona en su contenido esencial, como son: el derecho a la vida, a la salud, a la libertad, a la seguridad, a la libre circulación, a la asistencia y seguridad social, a la educación y a la libertad de comunicación."*¹¹ Subrayado y negrilla fuera de texto.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT):

⁵ STC 53/1986, de 5 de mayo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1986-12302>
⁶ STC 8/1992, de 16 de enero. <https://hi.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1895>
⁷ STC 148/1993, de 9 de abril. <https://hi.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2277>
⁸ STC 27/1989, de 3 de febrero. <https://hi.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1233>
⁹ STS de 6 de mayo de 1997 y STC 193/2006, de 19 de junio (<https://hi.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5795>).
¹⁰ Art. 40. COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA. https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_REG_luglio_2020_archivio.pdf
¹¹ <http://www.elle.it/leggi-voce-menu/128-1-146-90-regolamentazione-diritto-di-sciopero>

La OIT a través de la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del consejo de Administración ha manifestado que *"lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial (...)"*.

4. CONSIDERACIONES

La presente iniciativa nace con el objetivo de dar cumplimiento a la orden emanada por el constituyente y plasmada en el artículo 56 de la Constitución Política, consistente en definir los servicios públicos esenciales en donde no se puede ejercer el derecho de huelga.

También, se busca dar cumplimiento al numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia C-691 de 2008, donde la Honorable Corte Constitucional realiza una exhortación al Congreso para que desarrolle el artículo 56 de la Constitución. En esa oportunidad, el Alto Tribunal expresó que *"Constata la Corte que después de tres lustros, el Congreso no ha desarrollado el artículo 56. Por eso se exhortará respetuosamente al Congreso para que lo desarrolle."* (subrayado fuera de texto original).

Naturaleza del derecho de huelga.

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de esquematizar criterios sobre el derecho de huelga.

A través de la Sentencia C-432 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo que:

- "El derecho a la huelga **no es un derecho fundamental**, puesto que para su ejercicio requiere de reglamentación legal.
- Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador.
- El derecho a la huelga solamente puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera **exclusiva al legislador**, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.
- El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás.
- El derecho a la huelga también puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público."¹² (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

¹² Ver sentencias T-443/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-473/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-110/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-473/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-179/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-443/92 M.P. ...

Corolario, se concluye que, corresponde al legislador determinar cuáles serán los servicios públicos esenciales donde se excluye el ejercicio de la huelga, así como las restricciones y la reglamentación de este derecho no fundamental, que es **lo que se pretende con este proyecto de ley, en ningún momento eliminar la huelga como derecho de los trabajadores y una de las formas de finiquitar la negociación colectiva, sino hacer prevalecer como consecuencia del mandato constitucional, el derecho fundamental a la educación**, sobre la huelga, cuando esta ponga en riesgo el primero y vulnerare derechos prevalentes de niños, niñas y adolescentes.

En Colombia según datos según datos del Departamento Nacional de Estadística, las escuelas y colegios públicos tenían matriculados para el año 2023, 7.652.854 niños, niñas y adolescentes en edad escolar, un 80,2% del total de las matriculas de la educación formal, que fueron víctimas de la violación de su derecho fundamental a la educación como lo señala la Constitución Política en su artículo 44, y que debería ser prevalente, por encima de otros derechos. Esto de manera sistemática ante paros promovidos por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), que sin importar la calidad en la formación y el retraso en los procesos, deja a los estudiantes sin la posibilidad de recibir educación en las aulas de clase, hasta que sus peticiones son atendidas por el gobierno nacional con el agravante de que en ocasiones sus peticiones no están relacionadas con sus derechos laborales, no son consecuencia de un pliego de peticiones de conformidad con lo exigido en la negociación colectiva o no corresponden a peticiones derivadas del incumplimiento por parte del empleador, que en este caso es el Estado Colombiano.

Durante los últimos 4 años, los niños, niñas y adolescentes, han soportado más de 14 jornadas de paro, que empezaron en 2018 con un cese de actividades que afectó al 42% de la comunidad estudiantil que no pudo recibir clase; de la misma manera en 2019, hubo 7 paros que afectaron entre el 33% y el 70% la prestación del servicio educativo; en 2020, hubo 3 paros con un cese que se estimó entre el 1% y el 48%; en 2021, se presentaron dos paros con una suspensión de entre el 31% y el 37%, lo que en todo caso significa dejar sin educación a los niños del país de manera reiterada, afectando su derecho fundamental a la educación, el cual, en tratándose de niños menores de edad, prevalece sobre cualquier otro derecho de conformidad con lo ordenado en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior nos lleva a concluir que, en los últimos cuatro años, en promedio el 35% de los estudiantes es decir (2.742.578), se vieron afectados por paros nacionales, que como lo reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional, afecta vulnera y violenta gravemente el derecho a la educación, como servicio público esencial.

José Gregorio Hernández Galindo; C-548/94 Corte Constitucional M.P. Hernando Herrera Vergara y; sentencia 115/91 Corte Suprema de Justicia.

Tabla 7. Resumen de las 14 Jornadas de Paro consolidadas desde el año 2018

FECHA PARO	ATENCIÓN NORMAL	CESE PARCIAL	CESE TOTAL	NO REPORTE
26/10/2018	3%	46%	42%	5%
19/03/2019	2%	59%	39%	0%
25/04/2019	0%	59%	41%	0%
28/08/2019	0%	66%	34%	0%
29/08/2019	0%	60%	40%	0%
12/09/2019	0%	58%	38%	4%
21/11/2019	0%	30%	70%	0%
28/11/2019	100%	0%	0%	0%
04/12/2019	47%	20%	33%	0%
14/02/2020	66%	5%	1%	28%
20/02/2020	2%	55%	43%	0%
21/02/2020	1%	51%	48%	0%
28/04/2021	8%	52%	37%	3%
05/05/2021	13%	50%	31%	6%
PROMEDIO	17%	44%	39%	4%

Fuente: Subdirección de Recursos Humanos del Sector- MEN

Ahora, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, ha referido y clarificado, que el paro no se corresponde con alguna figura constitucional o supralegal que goce de legalidad para ser invocado por los docentes agremiados en un sindicato, por el contrario, la huelga, aparece en nuestro ordenamiento jurídico, como un derecho tutelado por la Constitución y la ley y que tiene por finalidad, la solución de conflictos económicos o de interés para el sector, pero que, en todo caso, requiere de una serie de trámites que deben ser agotados previamente, como el pliego de peticiones, la etapa de conversaciones o negociaciones, la mediación de las autoridades laborales, la votación de los trabajadores sobre su decisión libre y voluntaria de optar por el cese de actividades, entre otras.

En consecuencia, el "paro" es un acto de fuerza, de una medida de hecho que no cumple ni con la finalidad prevista para la huelga, ni con los pasos previos establecidos por la ley para esta.

Por demás habrá que reafirmar que el paro es una figura que se encuentra por fuera de los límites de la ley, según lo señalado en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo del Trabajo, por ser una actividad prohibida a los sindicatos.

La educación como derecho fundamental, también encarna su posición como un servicio público esencial, en la medida, en que las actividades que lo estructuran contribuyen de manera específica, con la protección de bienes, intereses o realización de valores que están estrechamente conectados con el respeto, la vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales de los educandos.

Al respecto la Corte Constitucional, ha desarrollado una línea jurisprudencial, que salvaguarda la educación, como un derecho fundamental de carácter esencial.

Señala la Sentencia T-423 de 1996:

<p><i>"En efecto, cabe destacar el mandato constitucional contenido en el artículo 366 en los siguientes términos: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".</i></p> <p>De esta manera, no cabe duda que fue el mismo Constituyente de 1991 quien por encima de cualquier determinación legislativa calificó la actividad de la educación, la salud, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable como servicio público y objetivo central y fundamental de la finalidad social del Estado, con el carácter de permanente en su prestación, en cumplimiento de las normas constitucionales mencionadas, las que resultan aplicables a fin de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población"</p> <p>A su turno la Sentencia T-568 de 1999 indica que: <i>"Durante la vigencia de la actual Carta Política, el legislador colombiano ha definido como esenciales, el servicio que presta la banca central, el servicio de seguridad social, en lo que corresponde al sistema general de seguridad social en salud, y las actividades directamente relacionadas con el reconocimiento y pago de las pensiones"</i></p> <p>Siguiendo en la misma línea de protección al derecho fundamental a la educación como derecho, actividad o servicio público esencial, la Sentencia T-1059 de 2001 dispuso:</p> <p><i>"La huelga está definida legalmente en el artículo 429 del C. S. T., como la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos (SIC) y previos los trámites establecidos en la ley".</i></p> <p>Así mismo el artículo 430 ibidem, subrogado por el artículo 1 del Decreto 753 de 1956 señala que está prohibida la huelga en los servicios públicos y que constituye servicio público, entre otras, las actividades que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público.</p> <p>La educación está definida por el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia como servicio público que tiene una función social, pues con ella se busca, señala el constituyente primario, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>Así mismo señala que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, correspondiendo al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral,</p>	<p>intelectual y física de los educandos; garantizando el adecuado cubrimiento del servicio. (...) <i>De otra parte, si bien la Constitución protege y garantiza el ejercicio de la libertad de expresión y opinión, esta debe ejercerse dentro de los límites propios de cada libertad y por los medios legales, pues, su protección no va hasta permitir su ejercicio aún en contra de los límites permitidos por la moral, la ley y el orden público. En el presente caso, no podría válidamente protegerse los derechos de la actora, cuando so pretexto de ejercer su libertad de expresión y opinión, lo ha hecho a través de un medio prohibido expresamente por la ley a los sindicatos, como lo es el de promover el cese de actividades o paros en el trabajo, diferentes a la declaratoria de huelga en la forma legal y en las actividades permitidas, encontrándose proscrita en las entidades que prestan un servicio público esencial, como en este caso lo es, la educación".</i> (subrayado y negrilla fuera del texto original).</p> <p>En la sentencia C-450 de 1995 se resalta al asunto: <i>"Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc)". En relación con las empresas de telecomunicaciones, igualmente sus actividades constituyen servicios esenciales, porque ellas tienden a garantizar la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones y la de informar y recibir información. Igualmente, pueden resultar necesarias o constituir medios para asegurar el ejercicio o el amparo de otros derechos fundamentales, tales como los mencionados anteriormente.</i> (...) <i>En lo atinente a las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados, a que alude la letra h), estima la Corte que éstas son actividades básicas y fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales. Por consiguiente, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales."</i></p> <p>Prelación de los Derechos de los Niños</p> <p>Es importante abordar desde otra óptica, el límite constitucional que tiene la huelga, y es en lo relacionado con la prelación de los derechos de los niños sobre los de los demás.</p> <p>Establece el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia:</p> <p><i>ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y</i></p>
<p><i>no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</i></p> <p><i>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás." (subraya fuera del texto)</i></p> <p>Respecto de este mandato constitucional, la Corte Constitucional ha dispuesto en sentencia T-075 de 2013:</p> <p>"PREVALENCIA DEL PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL NIÑO-Criterios jurídicos que lo determinan: Los derechos de los menores de edad priman sobre los de los demás, por lo cual se ofrecen mayores garantías y beneficios, para proteger su formación y desarrollo. Igualmente, al ser los niños sujetos de protección constitucional reforzada, atraen de manera prioritaria las actuaciones oficiales y particulares que les concierna. Así, en todas las situaciones en que entren en conflicto los derechos e intereses de los niños y los de las demás personas, deberá dárseles prelación a aquéllos. Las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares, cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, al aplicar la preceptiva atinente y ante las circunstancias fácticas de los menores de edad involucrados, la solución que mejor satisfaga dicho interés. Al tiempo, la definición de dichas pautas surgió de la necesidad de recordar los deberes constitucionales y legales que tienen las autoridades en relación con la preservación del bienestar integral de niños, niñas y adolescentes, que requieren su protección, lo cual obliga a jueces y servidores administrativos a aplicar un grado especial de diligencia y cuidado al momento de decidir, más tratándose de niños de corta edad, cuyo desarrollo puede verse afectado en forma definitiva e irremediable por cualquier decisión adversa a sus intereses y derechos".</p> <p>Po su parte y ratificando la prelación de los derechos de la niñez, sostuvo la Corte en sentencia C 313-2014, las características que rodean la prelación de los derechos de los niños sobre los de los demás: <i>"El interés superior del menor, se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de</i></p>	<p><i>ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor"</i></p> <p>Se hace necesario resaltar la característica 3, en cuanto al ejercicio de ponderación que obligatoriamente se debe hacer en el caso en estudio, de la huelga frente a la educación de los niños, niñas y adolescentes, encontrando que con base en los criterios de la Corte y la posición doctrinal enunciada en esta ponencia, prima el segundo, por cuanto coexisten dos disposiciones constitucionales en favor de los menores, la educación en sí misma como derecho fundamental con expresa consagración en el bloque de constitucionalidad de nuestro país, tratados internacionales, Declaración de los Derechos del Niño de 1959, entre otros, a lo que se le suma la prelación de los derechos de los niños en sí mismo, como lo ordena el artículo 44 de la constitución política de Colombia, de ahí entonces que el resultado no puede ser otro, en el ejercicio de ponderación, que hacer prevalecer el derecho a la educación de los niños sobre el de los demás, en este caso, sobre la huelga.</p> <p>Cabe resaltar, que en la Sentencia C-246 de 2017 la corte dispuso:</p> <p><i>"El artículo 44 de la Constitución Política, establece el principio del interés superior del menor, el cual obliga a que la familia, la sociedad y el Estado asistan y protejan al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Adicionalmente, la norma reconoce la situación de vulnerabilidad de estos sujetos y dispone su protección contra las diferentes formas de sometimiento. En ese sentido, indica que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Todo ello es reforzado por el hecho de que el artículo 44 incluye una cláusula de jerarquía de sus derechos y le impone la obligación a la familia, el Estado y la sociedad, de asistir y protegerlos ante cualquier situación de amenaza o vulneración de sus derechos."</i></p> <p>Esto último para clarificar quiénes tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, ya que, no son únicamente los padres, la familia, sino también la sociedad y el Estado, en ese orden de ideas, los profesores, afiliados a FECODE por mandato constitucional tienen el deber legal por mandato constitucional de proteger y salvaguardar el derecho a la educación de la niñez colombiana y de manera indirecta el esfuerzo que muchos padres de familia hacen para enviar a estudiar a sus hijos, evitando entonces que ese esfuerzo se vea truncado ante el intempestivo cese de ilegal de actividades de sus funciones contractuales de educación.</p>

5. IMPACTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERESES

Al no desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan derechos fundamentales¹³, a la presente ley debe dársele el trámite de una ley ordinaria.

Al tratarse del derecho de huelga, el cual está consagrado en el título II, en la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo (Derecho colectivo del trabajo), será competente para conocer del trámite del presente proyecto, la Comisión Séptima del Senado y la Cámara de Representantes.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre el reconocimiento del derecho a la educación de la niñez colombiana, como prevalente e inviolable frente a la posibilidad de huelga que tienen los docentes, es decir, un tema de interés general que, como ya lo expresamos, por mandato de la Constitución Política de Colombia, prevalece sobre el de los demás, insistimos, por tratarse de derechos fundamentales de los niños.

Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población que pueda impactar la presente iniciativa, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de dar prelación al derechos a la educación de los niños, niñas y adolescentes, y el deber del Estado de garantizar el mismo a través de políticas públicas en

¹³ Sentencia C-252/12

beneficio de la población objeto de esta iniciativa, nos permitimos poner a consideración de la honorable Comisión VII del Senado, esta ponencia positiva al presente proyecto de ley con fundamento en los motivos ya expresados y habida cuenta de la necesidad y conveniencia pública del mismo; para que los Senadores del Honorable Congreso de la República consideren su texto, obtener su aprobación y sea ley de la República en beneficio de la niñez colombiana.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

El proyecto de ley radicado originalmente está conformado por tres artículos que se resumen de la siguiente manera:

- Artículo 1, trae el objeto de la iniciativa
- Artículo 2, presenta la modificación del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, para prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales, considerados así por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Artículo 3, es sobre la vigencia de la norma

Las modificaciones introducidas en el texto original del proyecto de ley radicado, en términos generales, buscan reglamentar el derecho de huelga en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 56 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, limitando su uso cuando se enfrente al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, que como ya lo expusimos líneas atrás, prevalece sobre cualquier otro derecho, situación o reclamación.

En ese sentido, la primera modificación que sufre el artículo es introducir la palabra *“esencial”* en el cuerpo del texto, para dejar claro que la prohibición de la huelga es solo respecto a los servicios públicos esenciales.

La segunda modificación que se hace, consiste en reorganizar los literales de las actividades no taxativas que se consideran servicios públicos esenciales. En ese orden de ideas, el literal *a* queda de la misma forma en que se encontraba.

En el literal *b*, se cambia la palabra telecomunicaciones por *“las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”*, con el fin de actualizar la norma y esta pueda responder a los avances tecnológicos que se han adelantado en los últimos 20 años.

El literal *c* se modifica adicionando lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia C-122 de 2012, donde se declaró la exequibilidad de esta actividad, *“en el entendido que solo se restringe el*

derecho de huelga en aquellos establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia, que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional”.

El literal *d* se mantiene como venía, pues se busca la prevalencia del interés general y el derecho al medio ambiente sano¹⁴.

El literal *e*) queda igual que como venía en la norma.

Por último, el literal *f* reviste de gran importancia, pues busca garantizar el derecho a la educación de todos los habitantes del territorio colombiano, el cual es un derecho fundamental con función social, en especial, el de los niños y adolescentes, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

Las modificaciones que se proponen en el texto original radicado, al ordenamiento jurídico interno, conforme a la legítima ponderación de derechos y la prelación de los derechos de los menores como lo ordena la normativa internacional de Derechos Humanos, inclusive, consisten en:

TEXTO ORIGINAL ACTUAL	TEXTO PROPUESTO EN ESTE PL
ARTICULO 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público; b) Las de empresas de transporte por	ARTICULO 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES . De conformidad con la Constitución Nacional <u>y la jurisprudencia</u> , está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales . Para este efecto se considera como servicio público esencial , toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público

¹⁴ Constitución Política de Colombia. Art. 79.

tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e) <Literal INEXEQUIBLE > Legislación Anterior f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; g) <Literal INEXEQUIBLE > h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno, e i) <Ordinal derogado por el numeral 4° del artículo 3°, de la Ley 48 de 1968.>	esencial , entre otras, las siguientes actividades: a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público; b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ; c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional . d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y f) Las de educación;
--	--

Las propuestas de mejora del proyecto de ley radicado originalmente, son las siguientes:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA 1ER DEBATE	JUSTIFICACION DEL CAMBIO
Artículo 2. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:	Artículo 2. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:	Se hace necesario dejar dentro del texto legal, para evitar doble interpretación, claridad expresa sobre la educación como derecho fundamental y prevalente
Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales. De	Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales. De	

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 347 373 1223"> <p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p> </td> <td data-bbox="381 347 584 1223"> <p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p> </td> <td data-bbox="592 347 787 1223"> <p>del que gozan la niñez colombiana.</p> </td> </tr> </table>	<p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p>	<p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p>	<p>del que gozan la niñez colombiana.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 425 1006 837"> <p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las de educación.</p> </td> <td data-bbox="1015 425 1185 837"> <p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las <u>actividades de educación; en especial cuando con ellas se desarrolle el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes.</u></p> </td> <td data-bbox="1193 425 1356 837"></td> </tr> </table> <p>7. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Congresistas de la Comisión Séptima del Senado de la República dar PRIMER DEBATE y APROBAR el Proyecto de Ley No. 152 de 2024 Senado "Por medio del cual se declara a la Educación como un servicio público esencial y se dictan otras disposiciones"</p> <p>De los honorables Congresistas.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador Ponente Único</p>	<p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las de educación.</p>	<p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las <u>actividades de educación; en especial cuando con ellas se desarrolle el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes.</u></p>	
<p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p>	<p>conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades</p>	<p>del que gozan la niñez colombiana.</p>					
<p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las de educación.</p>	<p>básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las <u>actividades de educación; en especial cuando con ellas se desarrolle el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes.</u></p>						
<p>8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>PROYECTO DE LEY NO. 152 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA A LA EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto elevar a rango legal la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales, como mecanismo de protección para garantizar derechos a sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales. Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general y/o garantizar derechos de sujetos de especial protección constitucional en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público esencial, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;</p> <p>b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);</p> <p>c) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional;</p> <p>d) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;</p> <p>e) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; y</p> <p>f) Las actividades de educación; en especial cuando con ellas se desarrolle el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p>Atentamente,</p>  <p>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador Ponente Único</p>						

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2024 SENADO, 70 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca; y se dictan otras disposiciones.



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Senador
EFRAIN CEPEDA SANABRIA
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8 — 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D. C.



Radicado: 2-2025-027449
Bogotá D.C., 6 de mayo de 2025 09:33

Radicado entrada
No. Expediente 20961/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en cuarto debate del Proyecto de Ley No. 250 de 2024 Senado, 70 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Número 114 de 2023 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca; y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En el marco de las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹, me permito presentar concepto de impacto fiscal sobre el texto aprobado en cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto la modificación de la Ley 731 de 2002², la cual establece medidas para favorecer a las mujeres rurales, con el fin de ampliar sus beneficiarias, incluyendo las mujeres campesinas y pescadoras; particularmente, fortalece las medidas para promover la igualdad de oportunidades y el goce el ejercicio pleno derechos económicos, culturales, sociales, políticos, ambientales y territoriales de las mujeres en la ruralidad en pro del cierre de brechas de discriminación histórica.

Respecto del artículo 4, se observa que el numeral 10 señala que "Serán principios, fines y enfoques de la presente Ley los siguientes: (...) 10. Fortalecer el acceso al sistema de salud y seguridad social para garantizar el bienestar de las mujeres rurales, campesinas y pesqueras."

En relación con la propuesta, se pone de presente que la población objetivo de la medida (mujeres rurales, campesinas y pescadoras), en principio, podría estar amparada por el Régimen Subsidiado en Salud, por lo que no sería necesario la mención de acceso al sistema de salud. Actualmente, con corte a diciembre de 2024, el Sistema General de Seguridad Social en Salud registra una cobertura del 98,55 %³ de la población colombiana, lo cual garantizaría la dispensación del servicio para la referida población. En este

¹ Ver Ley 819 de 2003 - artículo 7 y Decreto 412 de 2008.
² Congreso de la República (2003) Ley 731 "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"
³ Ver: <https://www.minsalud.gov.co/portal/medios/comunicacion/Paginas/oficinas/aseguramiento-salud.aspx>

sentido, se sugiere que el numeral 10 citado se ajuste para evitar problemas de interpretación y aplicación relacionados con la existencia de nuevas obligaciones en materia de afiliación y cotización, lo cual podría dar lugar a impactos fiscales negativos para las finanzas de la Nación. Por ejemplificar, si se entendiese que se hace relación a la cobertura de riesgos laborales el impacto fiscal sería del orden de los **\$1.245.800 millones al año**.

En relación con el **Fondo del Fomento para las Mujeres Rurales - FOMMUR**, los artículos 9 y 10 de la propuesta legislativa modifican los artículos 10 y 11 de la Ley 731 de 2002 relacionados con la creación y administración de dicho Fondo.

Al respecto, se observa que el artículo 9 asigna nuevas actividades a desarrollar a través de este FOMMUR, pero no menciona cuáles serían las nuevas fuentes que financiarían este gasto, ni su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Siendo necesario que el proyecto de ley refiera explícitamente su costo y fuentes de financiación adicionales, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

A su vez, el mismo artículo establece que debe asignarse, con los recursos destinados al funcionamiento del FOMMUR, montos para la capacitación en educación económica y financiera rural. Sobre este punto, se sugiere tener en cuenta los lineamientos del programa de inversión denominado «Banca de las Oportunidades», particularmente en la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera, pues los mismos tienen por objeto, precisamente, impulsar la articulación, ejecución y seguimiento de las políticas de inclusión y educación económica y financiera⁴ y proponer planes, programas, lineamientos y recomendaciones de política relacionados con la inclusión y educación económica y financiera⁵.

En este sentido, se resalta que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, administrador del FOMMUR, es integrante de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera: Banca de las Oportunidades⁶, por lo que podría tenerse en cuenta su posición para los lineamientos establecidos dentro de esta Comisión para los fines de capacitación en educación económica y financiera rural. A su vez, que el Documento CONPES 4005 del 2005 establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con la Banca de las Oportunidades y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, definiría y compartiría los estándares mínimos para programas de educación financiera no formal.

Conforme con lo anterior, se sugiere en el proyecto de ley compase su propuesta de capacitación en educación económica y financiera rural con los lineamientos, estándares mínimos, particularmente a través del programa de inversión denominado «Banca de las Oportunidades» y por la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera

Por otra parte, el artículo 13 establece la extensión del subsidio familiar a las mujeres rurales, campesinas y pesqueras en situación de vulnerabilidad por parte de la Caja de Compensación Familiar Campesina - COMCAJA, la cual se realizaría tomando como base la caracterización poblacional que se encuentra en el Registro Social del Hogar del DANE, donde una fuente de recursos para atender estos gastos

⁴ Artículo 10.4.2.1.1. del Decreto 2555 de 2010.
⁵ Artículo 10.4.2.1.1.6. del Decreto 2555 de 2010.
⁶ Artículo 10.4.2.1.3. del Decreto 2555 de 2010.

provenirá de las entidades públicas con planes, programas y/o proyectos que entreguen subsidios a mujeres rurales, campesinas y pesqueras. Frente a esta propuesta, no es claro si dichos recursos serían suficientes ni tampoco se hace explícita su compatibilidad con el MFMP. Esto sin mencionar que aumentar el número de beneficiarios de subsidios implicaría una mayor presión de gasto para la Nación.

En otro punto, el artículo 13 adiciona un nuevo artículo a la Ley 731 de 2002 que señala:

"ARTÍCULO 13^o. Adiciónese un artículo nuevo 12A a la ley 731 de 2002, el cual quedará así:
ARTÍCULO 12A. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, podrán destinar hasta 5% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la creación de fondos para la mujer rural, campesina y pescadora, que promuevan y financian proyectos e iniciativas que tengan como finalidad dar cumplimiento a la presente ley".

Al respecto, es importante señalar que esta propuesta podría tener implicaciones fiscales para los gobiernos subnacionales, en la medida que conllevaría a gastos adicionales y comprometería recursos que no están contemplados inicialmente en sus respectivos presupuestos o que están dirigidos a otros proyectos ya establecidos.

En adición, en cuanto a las obligaciones relacionadas con entidades territoriales, especialmente las mencionadas en los artículos 19 y 23 del proyecto, se sugiere utilizar un lenguaje potestativo para evitar posibles vicios de inconstitucionalidad por desconocimiento a la autonomía de dichos niveles de Gobierno, reconocida, entre otros, por el artículo 287 superior y 313-b constitucional. Este último señala como competencia de los concejos: "Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

De otra parte, de observa que los artículos 17 a 24 y 35 a 42 establecen nuevas obligaciones para entidades Gobierno Nacional relacionadas con el objeto del proyecto de ley, entre las cuales se destacan la ampliación de registro estadísticos e indicadores de evaluación sobre la condición de la mujer rural, campesina y de la pesca, pero no establecen que, para su desarrollo, se deba consultar la disponibilidad de recursos y el Marco de Gasto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sobre este punto, es importante mencionar que el artículo 345 de la Constitución Política consagra el Principio de Legalidad del Presupuesto, que opera en dos instancias, pues las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de presupuesto para ser efectivamente realizadas. En desarrollo de este principio constitucional, le corresponde al Congreso de la República decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) para una vigencia fiscal determinada. Así, será en la ley del presupuesto que se incorporen el monto máximo de ingresos y las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. Todo lo cual, se sujeta a los títulos jurídicos de gasto, de conformidad con el artículo 346 constitucional que señala:

"En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por

el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo."

En desarrollo de lo anterior, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) compilado en su mayoría en el Decreto 111 de 1996 señala que en el Presupuesto de Gastos solo se podrán incluir apropiaciones que correspondan a gastos decretados conforme a la ley (artículo 38).

Así las cosas, si bien toda erogación debe contar con un título constitutivo de gasto, se debe tener en cuenta que conforme con el artículo 39 del Estatuto es el Gobierno a quien le compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto del PGN, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)." (Se resalta).

De este modo, y en consonancia con la jurisprudencia constitucional⁷, es claro que la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, por el contrario, se requiere del ejercicio de la facultad del Gobierno para incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto del PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno. Por lo tanto, aun cuando el Congreso se encuentra facultado para autorizar gasto público, dicha facultad no comprende la posibilidad de ordenar, con carácter imperativo o perentorio, la apropiación en el presupuesto de las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, pues dicha competencia es una atribución exclusiva y excluyente del ejecutivo, a nivel nacional o territorial, que ejerce como titular de la iniciativa general en materia de gasto y que, por tanto, no le puede ser impuesta por el legislativo.

En adición a lo anterior, es preciso adarar que el artículo 47 del EOP establece que "Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto (...). Es decir, cada sección presupuestal (ministerios o departamentos administrativos) debe incluir en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Dicho esto, se debe tener en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene los techos indicativos por sectores de gasto de funcionamiento e inversión, elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN. Estos sirven de referente para el proceso de programación presupuestal, siempre que no se den cambios de política fiscal o sectorial ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes, por lo cual, cada uno de los sectores al momento de determinar

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-157 de 1998 y C-570 de 2016.

nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en cuenta los techos previstos en el MGMP vigente. Se precisa que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Departamento Nacional de Planeación comunican, en cada vigencia fiscal, a la entidad cabeza de sector, los techos indicativos para funcionamiento e inversión, y es ese órgano quien prioriza los recursos comunicados para atender los gastos del Sector.

Ahora bien, el Proyecto de PGN es preparado por el Gobierno – Ministerio de Hacienda y crédito Público, con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman y se presenta al Congreso de la República para su consideración y aprobación. Una vez aprobado se convierte en la Ley Anual de Presupuesto, en la que se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en forma global, siendo cada una de ellas la responsable de su distribución y ejecución, de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad, conforme con lo establecido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto- EOP, que señala:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes". (énfasis fuera del texto)

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996⁸ manifestó que "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Bajo estos presupuestos, se precisa que son los órganos que son parte del PGN quienes ostenta la facultad de comprometer sus recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley. Por lo que, corresponderá a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por lo anterior, se pone de presente que los gastos que produzca esta iniciativa para la Nación solo podrán ser atendidos con recursos que puedan llegar a ser incorporados al PGN, cuando sean priorizados por la entidad competente, en el marco de su autonomía, y que cuenten con previa selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos de qué trata el EOP.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En adición, en relación con los artículos **artículos 19 y 34** se debe tener presente que las entidades públicas del orden nacional cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto en su artículo 39. Igualmente, al margen de que las entidades del orden nacional que hacen parte del PGN Nación puedan tener en sus presupuestos la financiación de campañas publicitarias, es importante tener en cuenta que las mismas deben observar y estar alineadas con las políticas de austeridad –como un compromiso en la reducción del Gasto Público–, promovidas desde el Gobierno nacional que, entre otras consideraciones, se encuentran aquellas relacionadas con el ahorro en publicidad estatal.

En relación con el **artículo 29** relacionado con la articulación de rutas de sensibilización, prevención, detección y atención de las violencias basadas en género en el sector rural, se deben tener presentes los costos asociados que cumplan con los objetivos expuestos. Así mismo, se sugiere evaluar si es posible alinear esta estrategia con la que actualmente lidera el Ministerio de Salud, pues conforme lo señala la Ley 1257 de 2008⁹, dicha entidad tiene entre sus canales de comunicación la Ruta de atención integral para víctimas de violencias de género, de manera que sería importante evitar duplicidades de gasto en la materia. En este sentido, se resalta que en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran establecidas las normas que regulan el acceso y atención para mujeres víctimas de violencia, con los recursos presupuestales aprobados e integrados en el PGN destinado al sector Salud.

Finalmente, los **artículos 43 y 44** del proyecto de ley modifican la Ley 1876 de 2017¹⁰ con el fin de incluir a las mujeres rurales, campesinas y de pesca como sujetos del Servicios Público de Extensión Agropecuaria, el cual se encuentra descentralizado en los municipios y distritos y tiene como objeto el acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

Sobre este punto, se recuerda que mediante el Acto Legislativo 3 de 2024 se modificaron los artículos 356 y 357 superiores, con el objetivo de fortalecer la autonomía territorial y el cierre de brechas mediante la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno. Siendo uno de los pilares de dicho Acto propender por que la asignación de competencias y transferencia de recursos entre los diferentes niveles de Gobierno se realice en el marco del marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal. Por lo que, la ampliación propuesta proyecto deberá atender a lo dispuesto en la norma superior.

Por su parte, en el marco de los artículos 157 y 161 superiores, el presente proyecto de ley debe surtir trámite de conciliación en el Congreso de la República, pues existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarios de la Cámara y el Senado.

⁹ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 206 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
¹⁰ Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

Conforme con lo anterior, se solicita al Congreso de la República tener en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tal y como expuso en párrafos anteriores, considera que el proyecto de ley ordena gasto sin incluir las fuentes de recursos que financiarán dichos rubros ni su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por lo que podría afectar la sostenibilidad fiscal del Gobierno nacional y las entidades subnacionales.

A su vez, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es claro en señalar que "En todo momento, (...) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Así, pues, las ponencias propuestas durante el trámite legislativo han debido incluir expresamente las especificaciones operativas, fiscales, de instrumentos, medios, fuentes de financiación, además elementos de la caracterización, con el fin de proveer insumos y herramientas necesarias para formular y evaluar integralmente el impacto fiscal de las disposiciones y actividades por parte de Congreso de la República¹¹.

En consideración de lo anterior, este Ministerio pone de presente que la operatividad del proyecto debe ley debe observar las competencias establecidas en los artículos 150, 154, 346 y 351 de la Constitución Política, así como el precedente jurisprudencial que Corte Constitucional¹² ha desarrollado respecto del alcance de las facultades del Congreso de la República y del Gobierno nacional tratándose de la autorización de gastos en una ley y su incorporación en las partidas del PGN, son pena de incurrir en un vicio de constitucionalidad.

Concretamente, los gastos que demande la aplicación de la iniciativa deben ser entendidos como una autorización y no una orden del gasto al ejecutivo, por lo que la puesta en funcionamiento de programas, planes, registros, entre otros, como la asunción de obligaciones y nuevas competencias por parte de la Nación y los gobiernos subnacionales, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de las entidades que por competencia se involucran en su desarrollo, las cuales deben estar ajustadas al MGMP, al MFMP vigente de los respectivos sectores, y el estricto cumplimiento de la regla fiscal, en garantía del marco constitucional de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 superior.

Lo anterior, dado que el Congreso no se encuentra autorizado para dictar una ley que ordene al Gobierno nacional la inclusión de una partida específica en el PGN y la jurisprudencia constitucional¹³, según la cual: en el evento de existir una orden de carácter imperativo o perentorio, el proyecto de ley se encontraría incurso en un vicio de inconstitucionalidad por desconocer el límite de las competencias sobre la planeación y definición del gasto público que la Constitución establece mediante facultades diferenciadas en cabeza del Congreso y del Gobierno nacional.

Por lo anterior, se sugiere que en la conciliación se prefieran aquellas disposiciones que resulten en autorizaciones y no en ordenes imperativas de gasto, so pena de incurrir en vicio de constitucionalidad. A su vez, que propendan por la sostenibilidad fiscal de la Nación y los gobiernos subnacionales, especialmente, que no se asignen competencias a las entidades territoriales sin recursos para atenderlas.

¹¹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional, refiriéndose a las iniciativas de origen parlamentario, ha sostenido que las disposiciones que contengan una ordenación de gasto, deben contar con una consideración mínima y estudio de impacto fiscal evidenciadas en la exposición de motivos y textos de ponencia, es decir, que se identifiquen las medidas que generan presiones de gasto y una estimación fiscal, las fuentes de financiación sustitutas durante el trámite legislativo, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.
¹² Corte Constitucional Colombiana. Ver sentencias Sentencia C-1249 de 28 de noviembre de 2001 y C-570 de 19 de octubre de 2016.
¹³ Corte Constitucional Colombiana. Ver sentencias Sentencia C-1249 de 28 de noviembre de 2001 y C-570 de 19 de octubre de 2016.

De otra parte, teniendo en cuenta que el propósito de la iniciativa esta alineado con las metas y objetivos de este Gobierno en relación con el cierre de brechas sociales y económicas en el país y la inclusión de poblaciones vulnerables, se recomienda que las actividades que demande el proyecto de ley se articulen con las del "Fondo Mujer Emprende", "Fondo Mujer Libre y Productiva", entre otros, cuyos objetivos son similares y podrían ser articulados de manera que se garantice la financiación sin necesidad de recurrir a recursos adicionales de la Nación. Es relevante destacar que el Trazador presupuestal de Equidad para la Mujer¹⁴ muestra que entre el año 2019 y 2024 se han apropiado, **aproximadamente, \$43,6 billones de pesos** para la garantía de los derechos de las mujeres y el cierre de las brechas de desigualdad de género. En materia concreta del sector de Agricultura y Desarrollo Rural se apropiaron **inicialmente \$204.000 millones de pesos** en 2024 para la atención a lo referente a este tema¹⁵.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO
Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGRESS7URF/DAF/DGRE/DGPM/DGPN/OA)

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Juliana Orcampo/Sebastian Perez/Carlos Martinez

C. Co. Diego Alejandro González, secretario del Senado de la República

¹⁴ artículos 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019, que expide el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"
¹⁵ Esta información hace parte del quinto informe sobre el Trazador presupuestal de equidad para la mujer, según lo dispuesto en el Parágrafo Transitorio del Artículo 361, de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que dice: "El presente informe es elaborado por el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO".

CONCEPTO JURÍDICO COALICIÓN AMÉRICA SALUDABLE PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2024 SENADO

por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles.



21 de abril de 2025

Honorables Senadores y Senadoras Comisión Séptima del Senado Colombiano

Desde CLAS, la Coalición América Saludable, una entidad regional que cuenta con más de 200 organizaciones y personas miembro de la Sociedad Civil de los países de Latinoamérica y el Caribe, queremos expresar nuestro apoyo al Proyecto de Ley No. 306/2024, que tiene como objetivo restringir la exposición de niñas, niños y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados en Colombia, al tiempo que sigue los modelos más exitosos de la región. Fundamenta nuestra postura la preocupación por la salud de toda la población colombiana a raíz del uso y abuso de las estrategias de marketing por parte de las industrias alimenticias, como uno de los factores de riesgo asociados a la epidemia de malnutrición, así como a la aparición de enfermedades no transmisibles.

En el 2010, la 64ª Asamblea Mundial de Naciones Unidas reconoció que la publicidad de productos alimentarios dirigida a los niños es amplia y que una parte considerable de esa publicidad es para promover alimentos con exceso en grasas, azúcar o sal, y que los anuncios por la televisión influyen en las preferencias, las solicitudes de compra y los hábitos de consumo de las infancias por lo que recomendó "(...) que los países determinen el enfoque normativo más idóneo para las circunstancias nacionales y formulen nuevas políticas o refuercen las políticas vigentes con la finalidad de reducir el efecto de la publicidad de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal en los niños; que establezcan un sistema para monitorear y evaluar la aplicación de las recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños[...]"1

Numerosas investigaciones, libres de conflicto de interés, ponen en evidencia el impacto y los beneficios de estas políticas en la región2. Las restricciones de publicidad por canales televisivos, promociones en puntos de venta y en entornos escolares han demostrado ser efectivas en la disminución del consumo de bebidas azucaradas, en niños, niñas y adolescentes, impactando positivamente en su salud3. Por otro lado, el marketing digital sostiene una comunicación continua con los consumidores a través de técnicas de inteligencia artificial integradas en los contenidos y uso de datos personales. Las técnicas altamente persuasivas, como concursos, uso de influenciadores y celebridades, los niños, niñas y adolescentes son expuestos continuamente a contenidos que transforman sus elecciones alimentarias y promueven el consumo de productos no saludables. Estas estrategias publicitarias no solo influyen negativamente en

1 Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. OMS, 2010. Disponible en : https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218_spa.pdf?sequence=1&i=11allowed-y
2 Trejo-Osti, Luis Eduardo, Ramírez-Moreno, Esther, & Ruvakaba-Ledeza, Jesús Carlos. (2021). Efecto del etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas. La experiencia de otros países de América Latina. Journal of Negative and No Positive Results, 6(7), 971-990. Epub 18 de diciembre de 2023. https://doi.org/10.3929/ethz-b-00054376
3 Leila Guarnieri y col (2023) Impacto de las políticas de restricción de publicidad, promoción y patrocinio de bebidas azucaradas. Revisión Sistemática. Disponible en https://doi.org/10.1590/S01505504202300059

las prácticas alimentarias de los niños, niñas y adolescentes, sino que están acompañados de consecuencias negativas para su salud a largo plazo4

Varios países latinoamericanos han implementado sistemas de etiquetado frontal de alimentos y regulación de la publicidad de productos ultraprocesados como una estrategia para combatir la creciente prevalencia de enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación5.

Chile, es el país pionero en implementar este sistema de etiquetado, a través de octógonos negros en los envases de los productos que señalan el alto contenido de azúcares, sodio, grasas saturadas y calorías Pero, además, restringe la publicidad de alimentos dirigidos a las infancias. La Ley 20.606 establece la prohibición de hacer publicidad dirigida a menores de 14 años de los alimentos con altos índices en grasas grasas saturadas, azúcares, sodio y otros ingredientes que la autoridad sanitaria considere nocivos Tampoco se podrá aprovechar la credulidad de los menores para ofrecerles dichos alimentos gratis como promoción. También estará prohibido utilizar, en su venta, "ganchos" promocionales como regalos concursos, juegos, adhesivos, juguetes, etc. Estudios han evaluado y demostrado que esta medida ha tenido efectos positivos en la reducción del consumo de alimentos no saludables. Por ejemplo, tras la implementación de la política, el consumo de bebidas azucaradas disminuyó significativamente, y muchos consumidores comenzaron a optar por productos más saludables6. Además, el etiquetado incentivó a las empresas en este país, a reformular sus productos para evitar estas etiquetas de advertencia7. Cabe mencionar que en Chile, la implementación de la ley no afectó la evolución del empleo de la industria alimenticia y la industria manufacturera. Esto, permite afirmar que las empresas alimentarias tienen e potencial de sustituir, adecuarse a la regulación y su comercialización y ganancias no se han visto afectados como tampoco sus fuentes laborales.8,9

Tanto en México10 como en Argentina11, países que avanzaron en la implementación de leyes de etiquetado frontal integrales, se incluyó regulación respecto a la publicidad restringiendo el uso de estrategias persuasivas en productos que contienen exceso de nutrientes críticos. Por ejemplo, se prohibe el uso de personajes o mascotas para evitar atraer el consumo de las infancias.

4 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Marketing digital de alimentos y bebidas no saludables hacia niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: Reporte, UNICEF, Ciudad de Panamá, Panamá, 2022.
5 FAO, OPS, UNICEF. 2022. Etiquetado Nutricional en la Parte Frontal del Envase en América Latina y el Caribe. Nota Orientadora. Santiago de Chile. https://doi.org/10.4060/cc1545es
6 Taillie, L. S., et al. (2020). "An Evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on Sugar-Sweetened Beverage Purchases From 2015 to 2017: A Before-and-After Study." PLoS Medicine, 17(2), e1003015.
7 Corvalán, C., et al. (2019). "Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: The Chilean Law of Food Labeling and Advertising." Obesity Reviews, 20(5), 367-374.
8 Corvalán C, Correa T, Reyes M, Paraje G. (2021). Impacto de la ley chilena de etiquetado en el sector productivo alimentario. Chile: FAO-INTA. Disponible en: https://doi.org/10.4060/cb3298es
9 Paraje G, Colchero A, Wlasiuk JM, Martner Sota A, Popkin BM. (2021). The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. Food Policy. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.102016
10 Norma Oficial Mexicana NOM-051, Mexico.
11 Ver artículo 10 y siguientes de la Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable, Argentina.

En este momento, las y los consumidores de Colombia, cuentan con una Resolución 2492/22 que establece un sistema de advertencias de octógonos que les permite la compra de productos alimenticios a través de la toma de una decisión informada. Sin embargo, su libertad de elección al momento de comprar un producto alimenticio está cooptada por la publicidad y el marketing que realizan las empresas para guiar sus decisiones. Muchas de estas estrategias digitales, al ser de vanguardia, aún no cuentan con regulaciones de uso, por lo que la industria aprovecha esta falta de regulación para explotar al máximo su impacto en los consumidores.12

Por las razones mencionadas, apoyamos al Proyecto de Ley No. 306/2024 y solicitamos su pronta aprobación, basados en la evidencia científica libre de conflictos de interés que ha sido publicada en los últimos años en la región. Estamos convencidos que esta iniciativa no solo irá en beneficio de la población Colombiana, sino que será de utilidad para el avance en el desarrollo de respuestas coordinadas a nivel regional que nos permitan enfrentar en forma conjunta y, por ende, más efectiva, la epidemia de obesidad y enfermedades asociadas que experimentamos.

Atentamente,

Beatriz M. Champagne

Beatriz M. Champagne Directora Ejecutiva de CLAS

Sobre la Coalición América Saludable o CLAS: Una coalición de casi 200 organizaciones de Latinoamérica y el Caribe, dedicadas a mejorar la salud y el bienestar de todos y todas, cuya misión es promover políticas públicas que garanticen la protección del derecho a la salud, reduciendo las enfermedades no transmisibles o ENT, como las cardiovasculares, cánceres, diabetes, respiratorias crónicas, y trastornos mentales. Busca promover la vida libre de tabaco y productos de nicotina, los sistemas alimentarios saludables y sostenibles, la actividad física, menos daño por consumo de alcohol, y aire y ambientes limpios. Es una entidad legalmente constituida con exención de impuestos. Ver www.clasonline.org

12 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Voices!, Exposición de niños, niñas y adolescentes al marketing digital de alimentos y bebidas no saludables en Argentina, Colombia, Guatemala y México: Resumen de políticas, UNICEF, Ciudad de Panamá, Panamá, 2024.

CONTENIDO

Gaceta número 647 - miércoles, 7 de mayo de 2025 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 152 de 2024 Senado, por medio del cual se declara a la Educación como un servicio público esencial y se dictan otras disposiciones. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en cuarto debate del proyecto de ley número 250 de 2024 Senado, 70 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Número 114 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca; y se dictan otras disposiciones. 7

Concepto Jurídico Coalición América Saludable proyecto de ley número 306 de 2024 Senado, por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles. 9