

Acción Publica de Inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2020

David Cruz <df.cruz@coljuristas.org>

Mar 23/02/2021 10:41

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 3 archivos adjuntos (10 MB)

API contra el Acto Legislativo 1 de 2020.pdf; Adición a la Demanda-(2020-07-30 14-42-29).pdf; Prueba sumaria de ciudadanía de los accionantes.pdf;

Respetados señores y señoras,

Adjunto a este correo encuentran una Acción pública de inconstitucionalidad contra todo el acto legislativo 1 de 2020 “*Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable*” por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93, 114, 188 y 375 de la Constitución Política, así como los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1995 y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014.

Esta API la presentamos entre **GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZALEZ ESCALLÓN, JUAN CARLOS OSPINA, DAVID FERNANDO CRUZ y ENITH BULA BELEÑO**, respectivamente director, abogados y abogada de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental de derechos humanos, con estatus consultivo reconocido por Naciones Unidas, **IVÁN CEPEDA CASTRO, ROY BARRERAS MONTEALEGRE y ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**, en calidad de ciudadanos y ciudadana, actuando en nombre propio, y **NATALY MACANA GUTIÉRREZ**, en calidad de ciudadana.

Bogotá, julio de 2020

**Honorables
Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional
E.S.D.**

Ref. Acción pública de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”* por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93, 114, 188 y 375 de la Constitución Política, así como los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1995 y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZÁLEZ ESCALLÓN, JUAN OSPINA, DAVID FERNANDO CRUZ y ENITH BULA BELEÑO, identificados como aparece al pie de las firmas, respectivamente director, abogados y abogada de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental de derechos humanos, con estatus consultivo reconocido por Naciones Unidas, **IVÁN CEPEDA CASTRO, ROY BARRERAS MONTEALEGRE y ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**, identificados como aparece al pie de las firmas, en calidad de ciudadanos y ciudadana, actuando en nombre propio, y **NATALY MACANA GUTIÉRREZ**, identificada como aparece al pie de la firma, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”* por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93, 114, 188 y 375 de la Constitución Política, así como los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1995 y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014.

I. NORMA DEMANDADA

Acto legislativo 1 de 2020

“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”

“Artículo primero: Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico. En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes, fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el Legislativo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

A continuación, se transcriben las normas constitucionales vulneradas:

PREÁMBULO. El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la

Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

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

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

ARTÍCULO 12º. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 188. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

ARTÍCULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

III. NORMAS DE PROCEDIMIENTO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO VULNERADAS

Del Reglamento del Congreso, Ley 5 de 1992:

ARTÍCULO 224. Períodos ordinarios sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en 2 períodos ordinarios y consecutivos. Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio.

ARTÍCULO 225. Trámite de aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera "vuelta" o primer período ordinario de sesiones; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda "vuelta" o período ordinario. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.

ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado

oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configuran los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

Del Código de Ética y Disciplinario del Congresista, la ley 1828 de 2017:

ARTÍCULO 64. RECUSACIONES. Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.

El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

PARÁGRAFO 1. La recusación procederá siempre y cuando el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiese estar incurso.

PARÁGRAFO 2. En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativa.

PARÁGRAFO 3. La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo se rechazará de plano.

IV. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda con fundamento en el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política.

V. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

Esta acción pública de inconstitucionalidad plantea dos cargos por vicios de forma contra todo el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*.

El primer cargo presenta una violación al principio de consecutividad, con ocasión de la elusión material de los debates séptimo y octavo del trámite de aprobación del proyecto de reforma constitucional, al existir una violación al procedimiento legislativo y al principio democrático por falta de garantías materiales para el ejercicio de la participación política. Para soportar el cargo, de forma preliminar se explica en qué consiste el principio de consecutividad, así como su aplicación en el trámite de reformas a la Constitución, y posteriormente, se desarrolla el cargo de elusión por la falta de garantías materiales para el desarrollo del séptimo y octavo debate infringiendo el artículo 188 Superior, los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1995 y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014.

En el séptimo debate, la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República omitió activar la Comisión de Ética para resolver una recusación interpuesta por un ciudadano contra todos los senadores pertenecientes a esta Comisión, lo que derivó en la imposibilidad de participación de un número importante de estos en el correspondiente trámite. Luego, en octavo debate, la mesa directiva del Senado de la República trasladó a la Plenaria la decisión sobre una recusación similar a la presentada en el séptimo debate, omitiendo de nuevo activar la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista (en adelante Comisión de Ética) para tramitarla. De acuerdo con lo anterior, los defectos en el procedimiento son sustanciales y, además, diluyeron las garantías democráticas para la participación política en igualdad de condiciones de los senadores, pues un considerable grupo de estos no pudo participar en la discusión y la votación del proyecto de acto legislativo en ninguno de los dos debates mencionados, ante la ausencia de certeza sobre su legalidad, lo que es contrario a las garantías materiales para la celebración de un debate democrático.

Por lo expuesto, a pesar de que los debates séptimo y octavo se celebraron formalmente, carecieron de garantías materiales para su desarrollo, por lo que deben considerarse inexistentes. Esto supone una infracción al artículo 375 de la

Constitución que establece que las reformas constitucionales deben superar ocho debates, cuatro en sede de Comisión y cuatro en las plenarias de las cámaras, para que su promulgación sea válida, de forma ajustada al principio de la consecutividad.

El segundo cargo presenta un vicio de competencia del Congreso de la República, por extralimitación en el ejercicio del poder de reforma de la Constitución Política, al sustituir la dignidad humana como pilar esencial de esta. Para evidenciar lo señalado se desarrollará el test de sustitución de la Constitución, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En primer lugar, se toma como premisa mayor el elemento esencial de la Constitución que se ve sustituido, es decir, el principio de dignidad humana que establece límites precisos e insoslayables al ejercicio del poder punitivo en cabeza del Estado conforme con lo señalado en el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28 y 93 de la Constitución. Luego, se toma como premisa menor las consecuencias de la reforma, es decir, la habilitación constitucional para que se aplique la cadena perpetua ante ciertas conductas, poniendo fin a la resocialización como finalidad de la pena en un sistema penal garantista, permitiendo que las sanciones impuestas deriven en un trato cruel e inhumano de los condenados y relativizando el principio de dignidad humana. Finalmente, con la síntesis de estas dos premisas, que constituye el tercer paso del test, se plantea que la Constitución, luego de la expedición del acto legislativo 1 de 2020, es radicalmente diferente en relación con el alcance del principio de dignidad humana, cuya aplicación se relativiza, desnaturalizando dicho eje esencial. Con estas razones se indica que el Congreso de la República no reformó la Constitución, sino que la sustituyó, desbordando los límites de competencia del poder de reforma que se encuentran en el artículo 114 de la Constitución.

VI. ESTRUCTURA DE LA DEMANDA

Contenido

I.	NORMA DEMANDADA	1
II.	NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS	2
III.	NORMAS DE PROCEDIMIENTO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO VULNERADAS	4
IV.	COMPETENCIA.....	6
V.	SÍNTESIS DE LA DEMANDA	6
VI.	ESTRUCTURA DE LA DEMANDA	7
1.	CARGO POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD	8
1.1.	Aplicación del principio de consecutividad en el trámite de Actos Legislativos...	9

1.2.	Elusión del debate como vía para la vulneración del principio de consecutividad	9
1.2.1.	Conceptualización del fenómeno de elusión del debate	9
1.2.2.	El principio democrático y la participación política elementos esenciales para determinar la existencia material de un debate parlamentario	11
1.2.3.	Elusión material de los debates séptimo y octavo del trámite legislativo por falta de garantías para la participación política de todos los congresistas en condiciones de igualdad	14
2.	CARGO POR SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	21
2.1.	Control constitucional de actos legislativos	21
2.2.	Juicio de Sustitución:	22
2.3.	Determinación de la premisa mayor	24
2.4.	Determinación de la premisa menor	27
2.4.1.	La dignidad humana: Prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes.	28
2.4.2.	La dignidad humana: Resocialización como fin esencial de la pena	29
2.4.3.	La dignidad humana: Prohibición de penas imprescriptibles	31
2.5.	Tercera premisa: subsunción entre la primera y la segunda premisa	32
	PRETENSIONES	34
	NOTIFICACIONES	35

1. CARGO POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

El contenido de las reformas a la Constitución debe ser debatido y votado en ocho debates durante dos períodos legislativos. De acuerdo con esto, en este acápite se desarrolla el cargo por violación del principio de consecutividad por la elusión material de los debates séptimo y octavo, que fueron formalmente celebrados los días 8 y 18 de junio de 2020 respectivamente, en tanto adolecieron de condiciones básicas, esenciales y necesarias para su existencia material en el procedimiento legislativo. En particular, durante dichos debates se violó el procedimiento establecido para el trámite de las recusaciones presentadas y no se garantizó la participación política en condiciones de igualdad de los congresistas, debido a la incertidumbre sobre la legalidad de sus actuaciones. Así, la ausencia de estas garantías democráticas afectó sustancialmente las condiciones materiales del debate y, por ende, generó un quebrantamiento del principio de consecutividad, por infracción de los artículos 188 y 375 de la Constitución, los artículos 224 y 225 de la ley 5 de 1995, y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014.

1.1. Aplicación del principio de consecutividad en el trámite de Actos Legislativos

El principio de consecutividad garantiza la naturaleza secuencial del trámite legislativo exigiendo la superación del número de debates establecidos en la Constitución y en las normas que establecen el procedimiento legislativo, en las diversas Comisiones y Plenarias del Congreso de la República, para la aprobación de leyes o reformas constitucionales. De acuerdo con esto, los intereses de cada Cámara, en tanto obedecen a circunscripciones de diferente naturaleza, se entrecruzan en el trámite legislativo y conforman la voluntad política, ya sea en sentido positivo o negativo a la iniciativa. Igualmente, el principio de consecutividad también se configura en la maximización de la deliberación al permitir rastrear las discusiones que se dan en las diferentes instancias legislativas, obligando a que persistan a lo largo del trámite, e impidiendo la incorporación de disposiciones que no fueron suficientemente debatidas en los proyectos discutidos.

De acuerdo con lo anterior, el principio de consecutividad supone la garantía de que, antes de tener validez jurídica, *“los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión (en sentido aprobatorio o denegatorio) tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias”*¹. La existencia de un debate, es decir, la verificación de las garantías para que los congresistas deliberen y voten un asunto, así como la aplicación del principio de mayorías como medio para evidenciar la conformación de la voluntad política de cada instancia, son determinantes para verificar el principio de consecutividad. Dentro del trámite de reformas a la Constitución, en armonía con el artículo 375 superior, la consecutividad se verifica en las dos vueltas que debe surtir el proyecto correspondiente, lo que se traduce en cuatro debates en las plenarias y otros cuatro debates en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de cada Cámara.

1.2. Elusión del debate como vía para la vulneración del principio de consecutividad

1.2.1. Conceptualización del fenómeno de elusión del debate

La Corte Constitucional ha precisado que el vicio de elusión del debate puede ser formal o material. La elusión formal se presenta cuando el debate no se surte en una instancia del trámite legislativo, por ejemplo, porque este nunca se instaló. La elusión material se presenta cuando, a pesar de que formalmente se instauró un debate, la instancia legislativa incumple con el deber de manifestar su voluntad política al no

¹ Corte Constitucional, sentencia C-040 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, núm. 52, párr. 2.

existir condiciones para que el debate y las votaciones se surtan de acuerdo con el estándar de participación y deliberación democrática que establecen la Constitución y el reglamento del Congreso. Por lo anterior, la elusión del debate se refiere a un mismo fenómeno: la sanción de una ley o la promulgación de una reforma constitucional cuyo trámite estuvo incompleto.

El debate y la votación son condiciones *sine qua non* para que un proyecto de ley o de reforma constitucional puedan producir efectos jurídicos. En el caso de las reformas a la Constitución, el artículo 375 superior establece la necesidad de adelantar ocho debates en dos períodos consecutivos de trabajo legislativo, permitiendo mayores garantías para la conformación de la voluntad democrática, lo que incluye mayores condiciones para la deliberación, un mayor control del procedimiento y la conformación de mayorías claras para la reforma de la Constitución. Por ello, una omisión de las condiciones necesarias para verificar la existencia de un debate, como el quórum, la publicidad o la participación política en condiciones de igualdad, implica una elusión del debate legislativo.

La Corte ha tratado este tema en su jurisprudencia, particularmente en procesos de control de constitucionalidad de leyes, siendo homologable tanto para el procedimiento legislativo como para la reforma a la Constitución, así:

“Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen^[6]. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material”².

De acuerdo con esto, las condiciones para que el Congreso pueda deliberar adecuadamente sobre un proyecto de acto legislativo deben evidenciarse y respetarse a lo largo del procedimiento. Por ello cada instancia del trámite de reforma constitucional debe mantener todas las garantías democráticas que permiten la conformación de la voluntad política, lo que implica satisfacer los principios de participación política necesarios para su configuración, y su ausencia supone la

² Corte Constitucional, sentencia C 084 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, Núm. 8 y 9.

elusión de los debates configurando un vicio de forma por el quebrantamiento del principio de consecutividad.

1.2.2. El principio democrático y la participación política, elementos esenciales para determinar la existencia material de un debate parlamentario

La participación política en condiciones de igualdad es uno de los elementos constitutivos de la democracia y una manifestación del principio democrático esencial para la celebración de debates dentro del Congreso de la República. Este principio impone que todos los actos legislativos provengan del ejercicio de un procedimiento de naturaleza deliberativa, por un órgano dotado de altos niveles de representatividad y sujeto al escrutinio público³. Esta premisa supone que los ámbitos de competencia del Congreso, a pesar de ser amplios, están sujetos al respeto del principio democrático, lo que incluye con mayor intensidad la competencia de reforma de la Constitución.

El principio democrático tiene como fuentes formales el preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40 y 203 superiores. En palabras de la Corte Constitucional⁴, la Constitución Política recoge el principio democrático y afianza su importancia institucional en los siguientes términos: (i) en el preámbulo, dentro de la declaración de principios del ordenamiento, enuncia que el régimen constitucional colombiano debe darse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) en el artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (iii) en el artículo 2 señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (iv) en el artículo 3 consagra el principio de la soberanía popular, precisando que esta reside exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público; (v) en el artículo 40 regula todo lo referente al derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político; y (vi) en el artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La Corte ha establecido que el principio democrático es a su vez universal y expansivo. Universal, porque compromete variados escenarios, procesos y lugares, tanto públicos como privados, y porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que

³ Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado, siendo susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Expansivo, porque ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción⁵.

Adicionalmente, el principio democrático es también esencial y transversal. Esencial, porque es una condición necesaria para la vigencia del Estado constitucional y el Estado social de derecho adoptado en el artículo 1 de la Constitución Política, dado que la soberanía reside en el pueblo, conforme al artículo 3 de esta. Transversal, porque está incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, a través de diversas manifestaciones como: la función administrativa, las materias económicas y, en general, las decisiones públicas⁶.

De acuerdo con lo anterior, el principio democrático, además de expresar un sistema para la toma de decisiones, es también:

“un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia (...). El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”⁷.

Las diversas expresiones del sistema democrático tienen una forma consolidada en el funcionamiento del Congreso de la República por ser esta la instancia de representación de la ciudadanía y de formación de las normas que integran el marco legal de funcionamiento del Estado, y que contienen los derechos de las personas. Así, este principio del ordenamiento jurídico puede ser definido como: (i) fuente de legitimidad, en tanto sirve de justificación del poder político ejercido por los diferentes órganos; (ii) fundamento de derechos y obligaciones, dado que reconoce y tutela los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación

⁵ Ver las siguientes sentencias: Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y Corte Constitucional, sentencia C-1053 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶ Ver las siguientes sentencias: Corte Constitucional, sentencia C-303 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, Numeral VII. Segunda consideración.

y control del poder político e impone deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares; y (iii) expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones, toda vez que determina la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse⁸.

Además, la Corte Constitucional ha declarado que el principio democrático hace parte de tres ejes esenciales de la Constitución: el modelo de Estado social y democrático de derecho, de acuerdo con la sentencia C-551 de 2003; los principios de soberanía popular, democracia participativa y participación democrática, de acuerdo con la sentencia C-303 de 2010; y el marco democrático participativo y la participación política, según la sentencia C-577 de 2014. De esta forma, es indudable la importancia del principio democrático en el funcionamiento del Estado, como un límite al ejercicio del poder, incluido el que corresponde al Congreso de la República.

El principio democrático es entonces un valor fundante y fin esencial del Estado, de elevada trascendencia institucional; la directriz que rige el ordenamiento en su conjunto; y la columna vertebral de la Constitución que garantiza y asegura que los individuos y ciudadanos puedan participar de manera permanente en los procesos decisorios y de poder político y social que repercutirán de manera significativa en el rumbo de la vida institucional, el desarrollo personal y de la propia comunidad⁹.

Una de las manifestaciones más importantes del principio democrático, en el ámbito legislativo, es la participación política en condiciones de igualdad. En la sentencia C-332 de 2017 la Corte reconoció que la participación política es uno de los ejes esenciales de la deliberación y fundamento de la competencia legislativa en cabeza del legislador. En sus palabras:

“La atribución de este haz de competencias al Congreso no es casual, puesto que se trata de una condición insustituible del principio democrático, por una doble vía: por un lado, en razón del carácter de órgano colegiado de representación popular que tiene el Congreso; y por el otro, en atención al carácter abierto, público y deliberativo del proceso a través del cual el Congreso cumple sus competencias. De este modo, la responsabilidad de la legislación y la competencia para reformar la Constitución se confían a un órgano esencialmente representativo, que obra en un escenario deliberativo, con garantía de participación de los distintos sectores sociales, y con capacidad decisoria a través de procesos democráticos. En general, se pretende a través de este conjunto de competencias garantizar la presencia del órgano de

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

representación popular en la configuración política del Estado, sea en el nivel legal, o, de mayor calado, en el escenario de las normas constitucionales”¹⁰.

Así, si se vulnera la participación política de los Congresistas se afecta la competencia del órgano legislativo para expedir leyes o reformas constitucionales. En otras palabras, es en virtud de la participación política en condiciones de igualdad como los representantes electos popularmente que conforman el Congreso pueden configurar la voluntad política del Estado que sustenta la expresión legislativa. Si la participación política es cercenada en las instancias del procedimiento legislativo o del trámite de reforma constitucional, a través de la elusión de aspectos esenciales para la celebración del debate, como la deliberación o votación, se ve viciada la voluntad política del Estado. Por todo esto, la participación política constituye la piedra angular a través de la cual se realiza la función legislativa y se manifiesta el principio democrático. La ausencia de garantías para la participación política en el trámite legislativo constituye también la ausencia material del mismo.

1.2.3. Elusión material de los debates séptimo y octavo del trámite legislativo por falta de garantías para la participación política de todos los congresistas en condiciones de igualdad

En el trámite de expedición del acto legislativo 01 de 2020 se incurrió en una elusión material de los debates séptimo y octavo celebrados formalmente los días 8 y 9 de junio en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y el 18 de junio en la Plenaria del Senado de la República. A pesar de que los debates fueron instalados formalmente por las mesas directivas de ambas instancias, en ambos casos se omitió el trámite legal de las recusaciones presentadas por algunos ciudadanos contra la totalidad de integrantes de la Comisión Primera y algunos de los integrantes de la plenaria. Las infracciones de procedimiento identificadas afectaron intensamente las garantías de participación política en igualdad de condiciones de los Congresistas, que no contaron con condiciones de claridad sobre la legalidad de su participación y votación en los mencionados debates.

- Elusión material del séptimo debate por falta de garantías para la participación política de todos los congresistas en condiciones de igualdad

En el séptimo debate, el ciudadano Esteban Salazar Giraldo presentó recusación contra todos los integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente sustentada en un posible conflicto de interés de los congresistas por los réditos

¹⁰ Corte Constitucional, C-332 de 2017, M.P. Antonio Lizarazo Ocampo, núm. 8.1, párr. 4.

electorales que generaba el proyecto de reforma constitucional y en el hecho de que en su consideración las sesiones virtuales impiden realizar en debida forma la discusión y votación de proyectos de acto legislativo, por las formalidades y procedimientos que exige esta clase de iniciativas legislativas para su formación¹¹.

El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, en desarrollo del artículo 188 de la Constitución, establecen que las recusaciones que se presenten en las comisiones y en las plenarias del Congreso deben ser resueltas en la Comisión de Ética. Es dicha Comisión la que debe definir, en el respectivo plazo legal, si proceden o no las recusaciones presentadas en el trámite legislativo.

Ahora bien, el Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente, Santiago Valencia González, no activó el trámite correspondiente, previsto para el efecto en el Reglamento Interno del Congreso y en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, a pesar de haber recibido la recusación. Por el contrario, sin atender sus obligaciones legales, consideró que tenía la competencia para rechazar de plano la recusación, dado que a su juicio el documento presentado no cumplía con lo establecido por el artículo 286 de la ley 5ª de 1992.

El principio de responsabilidad o legalidad constitucional impide que los congresistas decidan recusaciones presentadas contra sí mismos; de ahí la existencia de la Comisión de Ética. Así, dado que el senador Santiago Valencia González había sido recusado, no podía decidir el rechazo de la referida recusación o negar su trámite. Sobre este aspecto, en la misma sesión, el Senador Temístocles Ortega señaló la necesidad de que operara la Comisión de Ética para no incurrir en faltas de procedimiento así:

“Miren, a mi juicio, también lo digo categóricamente, no hay ninguna manera, no hay manera de que la Mesa Directiva de la Comisión, ni que la Comisión defina sobre una recusación, eso no es posible hacerlo, estamos recusados, señores, por lo que sea, absurdamente, torpemente, por manipulación, por lo que sea, amoralmente, delincuencialmente, lo que sea, estamos recusados, no podemos resolver sobre nuestra propia recusación, no se puede hacer eso, eso no está reglado y dígase lo que se diga, no conozco tampoco a quien presenta la

¹¹La recusación se presentó contra los siguientes Congresistas: Fabio Raúl Amín Sáleme, Esperanza Andrade De Osso, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Armando Alberto Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Julián Gallo Cubillos, Rodrigo Lara Restrepo, Alexander López Maya, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Iván Leónidas Name Vásquez, Temístocles Ortega Narváez, Gustavo Petro Urrego, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González, Paloma Susana Valencia Laserna, Germán Varón Cotrino y Luis Fernando Velasco Chávez.

recusación, no lo conozco, pero es un derecho de los ciudadanos, tampoco es cierto lo del término, NO HAY TÉRMINO para esto, para el impedimento y la recusación, se pueden presentar en cualquier momento, en cualquier momento cuando uno se dé cuenta, no cuando quiera alguien (...). Termino, Presidente, así sea absurda la causal, en consecuencia el trámite es enviar esto a la Comisión de Ética, para que eso ocurra, yo, como se sabe, voy a votar también no este proyecto, porque tampoco valen argumentos, no valen argumentos en el Congreso, todo el mundo está casado con una posición y no es cierto que valgan argumentos de la jurisprudencia, ni los científicos, ni los académicos, eso no sirve”¹².

Al omitir adelantar el trámite correspondiente ante la Comisión de Ética, incumpliendo las obligaciones del procedimiento legislativo, los Congresistas de dicha Comisión quedaron sin certeza sobre las condiciones de legalidad de su participación política en el séptimo debate, so pena de incurrir en faltas disciplinarias. De hecho, en el curso del debate surgió la duda acerca de si se podía continuar o no con la sesión, por cuanto los congresistas que estaban recusados no se podían constituir en quórum, ni establecer las mayorías para la conformación de la sesión y para la adopción de decisiones políticas a través del voto.

Dichas inquietudes solo se podían solventar si sesionaba la Comisión de Ética para tramitar la recusación. Al no activarse dicha Comisión los congresistas no tenían certeza ni siquiera sobre si podían quedarse en el recinto virtual o abandonarlo. Luego de varias intervenciones pidiendo el trámite de la recusación, fue presentada una apelación a la decisión adoptada por el presidente Valencia, con lo cual se remitió la recusación a la Comisión de Ética y se suspendió el trámite del acto legislativo 1 de 2020 por unas horas, mas no el debate en la Comisión Primera del Senado. Es decir, se continuó con el debate a pesar de la incertidumbre y falta de certeza mencionada, sin la totalidad de los integrantes de la Comisión Primera, y la recusación presentada.

Seis horas después fue remitido a la Comisión Primera del Senado un oficio suscrito exclusivamente por el presidente de la Comisión de Ética, Abraham Jiménez López, en el que se declaró improcedente la recusación presentada, porque, según él, no cumplía con los requisitos de procedibilidad consagrados en el “artículo 64 de la Ley 5ª de 1992”. Sin embargo, dicho artículo no guarda relación con las normas que reglamentan los impedimentos, recusaciones y conflictos de interés de los congresistas, sino con disposiciones sobre la composición e integración de la Comisión

¹² Transcripción de la intervención del Senador Temístocles Ortega en sesión de la Comisión Constitucional del 6 de junio de 2020. Si se desea consultar la sesión, ir al siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=xMj9oPclScY> (Minuto 1:32:00-1:38:41).

Asesora de Crédito Público¹³. Aún más grave, la decisión tomada en apariencia por la Comisión de Ética solo está suscrita por su Presidente, sin que la misma hubiera sido comunicada a los demás miembros de la mesa directiva de esta célula congresional, es decir, al Vicepresidente y a la Secretaría de la Comisión, ni a la totalidad de senadores que la integran. Así lo informó el vicepresidente de la Comisión de Ética, Andrés Cristo Bustos, en las plenarias del Senado de la República del 16 y del 18 de junio¹⁴.

En este sentido, el Presidente de la Comisión de Ética rechazó la recusación de manera artificiosa y sin competencia, pues debió tramitarla en una sesión que permitiera la deliberación de los integrantes de dicha Comisión, como cuerpo colegiado, obstruyendo el cumplimiento de sus deberes funcionales reglados por la ley. Basta con leer el artículo 59 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- para darse cuenta de que el presidente de la Comisión de Ética no tiene dentro de sus funciones la de rechazar las recusaciones presentadas y que dicha competencia es exclusiva de la Comisión en pleno, siendo esta la que debía valorar si aquella estaba ajustada o no a las exigencias de Ley.

La falta de claridad sobre este punto generó una confusión en varios congresistas, lo que impidió que ejercieran debidamente sus derechos políticos, particularmente el voto. Algunos senadores, como Alexander López y Angélica Lozano, optaron por dejar constancia sobre la falta de competencia del presidente de la Comisión de Ética para rechazar la recusación, así como sobre su carente motivación. En medio de esta discusión se decidió levantar la sesión y continuar el día siguiente, esperando que la mencionada Comisión tomara una decisión de fondo y válida frente a la recusación.

El día martes 9 de junio se retomó la discusión y votación de este proyecto sin un pronunciamiento de fondo por parte de la Comisión de Ética. Por esa razón, los senadores Roy Barreras, Julián Gallo, Rodrigo Lara, Alexander López, Temístocles Ortega, Gustavo Petro, Germán Varón y Luis Fernando Velasco se retiraron de la sesión, dado que estaban recusados y esta no había sido resuelta por la Comisión de Ética, lo que cercenó de forma insubsanable su participación política. Al estar recusados dichos senadores, se vieron compelidos a retirarse del recinto y, por lo

¹³Esta norma indica lo siguiente: Artículo 64. Composición e integración. Habrá una comisión asesora de crédito público, interparlamentaria, compuesta por seis (6) miembros, y elegida por cada una de las Comisiones Terceras Constitucionales mediante el sistema de cociente electoral, a razón de tres (3) miembros por cada Comisión.

¹⁴Esto sucede a las 2 horas y 2 minutos de la sesión del día 16 y 18 al momento de votar negativamente la recusación que el presidente del Senado puso a consideración del Senado de la República. Ver los siguientes vínculos en donde se encuentran las sesiones:
<https://www.youtube.com/watch?v=UA9kwOyWMdl>
<https://www.youtube.com/watch?v=svE4bypmOm4>.

tanto, no pudieron ejercer su derecho a participar en la discusión y votación del proyecto de acto legislativo. Debe resaltarse que los afectados son congresistas de seis partidos políticos distintos.

Los impedimentos y recusaciones, como parte del régimen de conflictos de interés, tienen un efecto esencial para la estructuración de un debate parlamentario, pues en virtud de este se realiza el conteo de los miembros habilitados para participar en la discusión de los proyectos de ley o de acto legislativo, tal como está consagrado en el inciso 3º del artículo 134 de la Constitución:

“Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas”¹⁵.

Así las cosas, la ausencia de trámite de la recusación presentada también generó confusión sobre el quórum para adelantar la sesión, ya que no se pudo determinar si era necesario su ajuste.

En este sentido, la participación política en igualdad de condiciones se vio cercenada durante el séptimo debate, ya que se sumió a los congresistas recusados en la incertidumbre sobre si permanecer o abandonar la sesión virtual y ejercer o no su voto, con ocasión de sus responsabilidades disciplinarias derivadas de su actuar. La certeza sobre los derechos políticos es una condición indispensable para la deliberación, el debate y la conformación de la voluntad política. Esto último implica que las garantías para la deliberación, es decir, la certeza de que podían participar plenamente para proponer, objetar y votar el proyecto de acto legislativo se diluyó al no resolverse la recusación bajo el procedimiento legal, afectando las condiciones materiales que permiten determinar la existencia de un debate democrático. La ausencia de trámite de la recusación afectó de tal manera el séptimo debate que un número considerable de los congresistas de la Comisión optaron por no ejercer su derecho al voto, siendo el resultado de esta votación: trece votos a favor del proyecto de acto legislativo 1 de 2020 y cero en contra, de veintiún votos posibles.

- **Elusión material del octavo debate por falta de garantías para la participación política de todos los congresistas en condiciones de igualdad**

En el octavo debate de este proyecto de acto legislativo que se llevó a cabo en la plenaria del Senado de la República, el 18 de junio de 2020, el Presidente de esa

¹⁵ Inciso 3 del artículo 134 de la Constitución.

Corporación, Lidio García Turbay, fue informado por el secretario general, cuando iba a iniciar la discusión y votación de esta iniciativa, que al correo oficial de la Secretaría había llegado una recusación presentada por el ciudadano Esteban Salazar Giraldo contra integrantes individualizados de la Comisión Primera. Inmediatamente, el presidente del Senado, le concedió la palabra a un número considerable de congresistas que tuvieron diferentes posiciones sobre el tema.

Después de esta ronda de intervenciones, el presidente del Senado decretó un receso para tomar una decisión sobre el particular. Cuando reanudó la sesión señaló que, basándose en las sugerencias de sus abogados, resolvió no adoptar una decisión de manera unilateral. Por eso, señaló que era la Plenaria del Senado la que determinara si se continuaba el debate o si se remitía la recusación a la Comisión de Ética.

Dicho esto, el senador Roy Barreras intervino y manifestó que las recusaciones no estaban resueltas, por lo que consideraba que debían remitirse a la Comisión de Ética para que tomara una decisión. Asimismo, les recordó a los senadores Paola Holguín y Santiago Valencia que la sentencia C-1040 de 2005 fue reemplazada o fue corregida por la sentencia C-1056 de 2012, que dice específicamente que sí aplican las recusaciones en los actos legislativos. Finalmente, reiteró que la plenaria del Senado no tenía competencia para resolver recusaciones, por no existir ninguna disposición que así lo establezca, contrario a lo establecido al respecto como función de la Comisión de Ética¹⁶.

El senador Gustavo Petro, por su parte, señaló que la competencia para resolver las recusaciones era de la Comisión de Ética y no del presidente del Senado ni de la plenaria. Además, señaló que el Presidente de la Comisión de Ética no reemplazaba a la Comisión, por lo que insistió en que se citara a la Comisión de Ética para resolver las recusaciones. Además, manifestó que en la medida en que la recusación que se presentó contra él no había sido resuelta bajo el procedimiento establecido en la ley, no podía participar del debate¹⁷.

El senador Armando Benedetti pidió que se estableciera de nuevo el quórum, por cuanto los 22 miembros de la Comisión Primera del Senado no podían votar acerca de una recusación que directamente los incluía. También indicó que si se enviaba la recusación a la Comisión de Ética y este cuerpo colegiado tomaba una decisión, sólo podía continuar el trámite hasta el día siguiente, como lo establece la ley. Además, le señaló al presidente del Senado que él no le debía preguntar a la Plenaria si se enviaba

¹⁶Esta intervención se dio 1 hora, 2 minutos y siguientes de iniciada la segunda parte de la plenaria. Puede consultarse el vínculo: <https://www.youtube.com/watch?v=8qo-gQbrEu4>

¹⁷Esta intervención se dio 1 hora, 7 minutos y siguientes de iniciada la segunda parte de la plenaria. Puede consultarse el vínculo: <https://www.youtube.com/watch?v=8qo-gQbrEu4>

la recusación a la Comisión de Ética o si se rechazaba. No obstante, dijo que el presidente de la Comisión Primera había rechazado la recusación y al ser apelada se había enviado a la Comisión de Ética que dijo por escrito que no se admitía¹⁸.

Posteriormente, intervino nuevamente el presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el senador Santiago Valencia, quien señaló que estaba de acuerdo en someter a consideración de la Plenaria la decisión, citando el artículo 2 de la ley 1828 de 2017 que establece que la plenaria puede tomar decisiones cuando lo considere. Luego señaló que un tercero no podía alegar un impedimento moral y finalmente manifestó que se iba a retirar para la votación¹⁹.

Después de estas intervenciones, el presidente del Senado sometió a votación de la plenaria la decisión de rechazar o no la recusación. No votó la totalidad de senadores que conforman la Comisión Primera Constitucional Permanente, integrada por 22 miembros²⁰, y 25 senadores más, no pertenecientes a la Comisión Primera Constitucional Permanente, se retiraron del recinto por considerar que el procedimiento era ilegal y afectaba las garantías de participación democrática²¹. El senador Andrés Cristo participó en la votación de forma negativa al impedimento. El senador David Barguil no participó porque tenía excusa justificada. De esta forma, de 107 votos posibles, descontando el voto del senador Barguil, 47 senadores se abstuvieron de participar en el trámite adoptado por el presidente del Senado.

El procedimiento adelantado es contrario a lo establecido tanto en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), como en el Código de Ética del Congresista (Ley 1828 de 2017), para resolver las recusaciones que se presenten. El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 dispone que una vez hecha la recusación: *“se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual*

¹⁸ Esta intervención se dio 1 hora, 14 minutos y siguientes de iniciada la segunda parte de la plenaria. Puede consultarse el vínculo: <https://www.youtube.com/watch?v=8qo-gQbrEu4>

¹⁹ Esta intervención se dio 1 hora, 20 minutos y siguientes de iniciada la segunda parte de la plenaria. Puede consultarse el vínculo: <https://www.youtube.com/watch?v=8qo-gQbrEu4>

²⁰ A saber: Fabio Raúl Amín Sáleme, Esperanza Andrade De Osso, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Armando Alberto Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Julián Gallo Cubillos, Rodrigo Lara Restrepo, Alexander López Maya, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Iván Leónidas Name Vásquez, Temístocles Ortega Narváez, Gustavo Petro Urrego, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González, Paloma Susana Valencia Laserna, Germán Varón Cotrino y Luis Fernando Velasco Chávez.

²¹ A saber: Wilson Arias, Aida Avella, Fayad Jhon Besaile, Gustavo Bolívar, Alberto Castilla, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Juan Luis Castro Córdoba, Iván Cepeda Castro, Guillermo García Realpe, Germán Darío Hoyos Giraldo, Carlos Abraham Jiménez, Griselda Lobo, Jorge Eduardo Londoño, Iván Marulanda, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo, Jorge Robledo, Antonio Sanguino, Victoria Sandino, Simanca Herrera, Soledad Tamayo, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Feliciano Medina, Alberto Zúñiga, Sandra Ortiz, Jorge Eliécer Guevara.

dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada”. A su vez, el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 establece que: “toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva”.

En ningún momento las normas establecen excepciones a dicho procedimiento y no existe disposición normativa que faculte a la Plenaria a legalizar el trámite de rechazo de recusaciones presentadas en debates previos, en Comisiones por ejemplo, o de decidir sobre recusaciones interpuestas para el debate correspondiente.

El hecho de que el Presidente del Senado haya sometido a la Plenaria la decisión de si la recusación se enviaba o no a la Comisión de Ética, como autorización para incumplir sus obligaciones legales y el procedimiento legislativo, afectó el trámite, al igual que en sede de la Comisión Constitucional Permanente, y cercenó la participación política de los senadores que tuvieron incertidumbre sobre la legalidad de sus actuaciones, perturbando el debate democrático.

Si bien dentro del procedimiento de reforma a la Constitución, así como en otros trámites legislativos, la regla de mayorías es indispensable para la conformación de la voluntad política; esta no puede utilizarse para incumplir los procedimientos, los debates de los Congresistas, desatender las leyes y restringir la participación política.

En consecuencia, la discusión y votación del proyecto de acto legislativo en séptimo y octavo debate se encuentran viciadas, toda vez que la recusación interpuesta contra los senadores nunca fue resuelta por el cuerpo colegiado establecido por la ley para ello, generando un déficit democrático, de pluralismo político y de deliberación que resulta insuperable.

Dado que la existencia de un debate material está ligada intrínsecamente a la posibilidad de ejercer el derecho a la participación política en condiciones de igualdad, la incapacidad para ejercer esta participación por ausencia de garantías supone la inexistencia material del debate y evidencia su elusión. La ausencia de garantías políticas para la participación equivale a la ausencia de debate. Se configuró entonces, de acuerdo con lo expuesto, una afectación sustancial al principio de consecutividad pues no se adelantaron dos de los ocho debates requeridos por la Constitución para su reforma.

2. CARGO POR SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

2.1. Control constitucional de actos legislativos

El artículo 374 superior establece que el Congreso de la República tiene la función de reformar la Constitución. A su vez, la naturaleza del control constitucional de las reformas a la Constitución indica que la Corte Constitucional puede revisarlas únicamente por vicios de procedimiento en su formación, como indica el artículo 241-1 superior. Uno de los puntos que permite este control es el análisis de la competencia del Congreso de la República que implica un examen sustancial de la reforma, pues únicamente a través de este examen la Corte puede determinar si el Congreso se mantuvo dentro de su ámbito de competencia o sustituyó la Constitución, excediéndose en el ejercicio de sus atribuciones.

Al respecto la sentencia C-551 de 2003 –sentencia hito de la teoría de la sustitución de la Constitución–, con pronunciamientos reiterados por la Corte, establece lo siguiente:

“(...) la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable. En tales circunstancias, no tendría sentido que la Constitución atribuyera a la Corte el control de los vicios de procedimiento de las reformas constitucionales, pero la excluyera de verificar si los órganos que adelantaron esa reforma tenían o no competencia para hacerlo (...) si esta Corte no verifica la competencia del órgano que adelanta la reforma, no estaría verdaderamente controlando que el procedimiento de aprobación de la reforma se hubiera hecho en debida forma.

(...) El anterior examen muestra que cuando la Constitución adjudica a la Corte el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional en general, y de una ley que convoca un referendo en particular, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia”²².

Por ende, la función de la Corte Constitucional de adelantar el examen de constitucionalidad de actos reformatorios de la Constitución por vicios de procedimiento habilita la revisión de la competencia del Congreso para tal efecto. Este es el único medio con el que cuenta la Corte para determinar si el Congreso, en calidad de constituyente derivado, ejerció el poder de reforma dentro de sus límites o sustituyó el ordenamiento jurídico constitucional.

2.2. Juicio de sustitución

²²Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett, numerales 22-23.

De acuerdo con la teoría constitucional, el poder constituyente tiene la facultad de darse una Constitución, mientras que el poder constituido tiene facultades limitadas de reforma de la Constitución. Mientras que el primero ostenta un poder ilimitado, el segundo, al actuar dentro de un marco jurídico preestablecido, encuentra límites en la atribución que le concede la misma Constitución. De esta forma, el poder constituido no puede subvertir ni sustituir el ordenamiento que le da origen y razón de ser, por lo que dentro del mismo hay elementos que solo pueden ser reformados por el poder constituyente. La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ha señalado que la evaluación de la competencia del órgano constituido para reformar la Constitución no se circunscribe a fijar disposiciones que no puedan ser objeto de modificación; por el contrario, lo que determina es si se ha incurrido en una sustitución de la naturaleza de la carta constitucional.

En esa medida, toda reforma de la Constitución deriva en la inclusión de una disposición contraria a la que se modifica, o nueva en relación con la existente, que incluso podría impactar algunas otras disposiciones constitucionales, así como principios o instituciones existentes, sin que esto constituya *per se* una sustitución. Cosa distinta es que la reforma modifique los ejes esenciales de la Constitución, que la dotan de su naturaleza e identidad, y le dan coherencia a la estructura jurídica formulada por el poder constituyente, los cuales son insustituibles.

Así las cosas, la inexistencia de cláusulas pétreas en nuestro ordenamiento constitucional no quiere decir que no existan elementos de la Constitución que sean insustituibles, porque dan identidad a la misma. Al respecto la H. Corte ha señalado que: *“(...) el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles”*²³.

El juicio de sustitución es una construcción jurisprudencial y su ejercicio conlleva una actividad cuidadosa dados sus riesgos y objetivos²⁴. Por ello, la H. Corte ha formulado tres mecanismos destinados a restringir el análisis: i) la cualificación de la acción pública de inconstitucionalidad; ii) la necesidad de conservar la precisión conceptual sobre la materia; y iii) la sujeción a una metodología particular para adelantar el juicio de sustitución²⁵.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴ La Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003 señaló los riesgos de una aplicación inadecuada del juicio de sustitución y adicionalmente fijó los objetivos del mismo.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Esta metodología implica que el juicio de sustitución está integrado por tres etapas o premisas. En la primera, se determina el eje definitorio o pilar esencial de la Constitución que ha sido presuntamente sustituido por la reforma constitucional. El resultado de esta etapa se denomina premisa mayor. En la segunda etapa se establece si la reforma constitucional analizada reemplaza o elimina el eje definitorio o pilar esencial de la Constitución determinado en la primera etapa. El resultado de esta etapa constituye la premisa menor. En la última etapa, se analiza si el nuevo eje o pilar establecido mediante la reforma constitucional (premisas menor) es opuesto o integralmente distinto al anterior (premisas mayor) y, en esa medida, si resulta incompatible con la identidad de la Constitución. La conclusión de esta etapa es la síntesis y en ella se determina si hubo una sustitución constitucional, caso en el cual debe declararse la inexequibilidad de la reforma²⁶. A continuación, se aplica el juicio de sustitución sobre el acto legislativo 1 de 2020.

2.3. Determinación de la premisa mayor

De acuerdo con la Corte Constitucional, establecer la premisa mayor del juicio de sustitución *“consiste en identificar si el elemento que se supone ha sido sustituido o reemplazado es realmente un elemento esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Constitución”*²⁷. Para construir la premisa mayor se debe *“(i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada”*²⁸. Siguiendo lo dispuesto por la Corte, se procede a identificar los mencionados elementos de la premisa mayor del juicio de sustitución en este caso.

El elemento definitorio de la Constitución que constituye la premisa mayor en este caso es la **dignidad humana**. Este es un principio sustancial del Estado social de derecho (preámbulo, arts. 1, 12, 13 de la Constitución Política), de la democracia constitucional y de los derechos humanos. De acuerdo con la Corte Constitucional:

“La dignidad humana, según se desprende del art. 1 Superior, es el fundamento del ordenamiento jurídico, es decir que este concepto es un pilar determinante en el Estado Social de Derecho y en la democracia constitucional, y por tanto de los

²⁶ Corte Constitucional, sentencias C-053 de 2016, C-970 de 2004, C-1040 de 2005, C-574 de 2011, entre otras.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2012, M.P. Jorge Palacio Palacio.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Vargas Hernández; sentencia C-574/2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*Derechos Humanos y de los derechos fundamentales en general, y constituye una norma vinculante para toda autoridad*²⁹.

La fortaleza de la dignidad humana en el ordenamiento jurídico colombiano hace que se manifieste de diferentes formas, siendo entendida como autonomía, como condiciones materiales de existencia y como intangibilidad de la integridad física y moral, es decir, como la posibilidad de las personas de vivir libres de humillación o tortura. Asimismo, la dignidad funciona como “(i) *principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor*; (ii) *principio constitucional*; y (iii) *derecho fundamental autónomo*”³⁰. Estas tres facetas implican que la dignidad humana es un pilar esencial y definitivo de la Constitución, que es un principio orientador de todo el ordenamiento jurídico y que, en caso de vulneración, es susceptible de protección judicial. A su vez, estas facetas están interconectadas y muestran que la dignidad humana y su promoción, respeto y protección son la esencia del Estado social de derecho y los derechos humanos.

Con fundamento en el principio de dignidad humana, en particular en la intangibilidad de la integridad física y moral, la Constitución (art. 12) también establece la **prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes**. Esta prohibición, además, se encuentra consagrada en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 5), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 5.2.), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 10.1), y la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, los cuales se integran al bloque de constitucionalidad que indica el artículo 93 de la Constitución. La Corte Constitucional ha reconocido que esta prohibición “*puede ser desconocida con una mayor facilidad y frecuencia por las autoridades públicas frente a personas sancionadas con penas privativas de la libertad*”³¹, por lo que su cumplimiento debe observarse con mayor cuidado en estos casos.

La dignidad humana es también la fuente del fin resocializador de la pena. El artículo 5 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el cual establece el derecho a la integridad personal, consagra que las penas privativas de la libertad deben tener como finalidad esencial la reforma y la readaptación social del condenado. Así, en un Estado social de derecho la pena debe cumplirse en condiciones dignas y propender por la reeducación y reinserción del condenado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido esto con precisión:

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-143 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, numeral 3.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos, núm. 22.2.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

“la función resocializadora del sistema penal adquiere relevancia constitucional, no sólo desde el punto de vista fundamental de la dignidad (CP art. 1º), sino también como expresión del libre desarrollo de la personalidad humana (CP art. 16). La función de reeducación y reinserción social del condenado, debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer este desarrollo”³².

En concordancia, la Corte ha advertido que **“sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado”³³** y que esta **“es la más importante en la fase de ejecución de la pena, pues hace que la misma gire en torno al individuo y al respeto de su dignidad humana y no a su instrumentalización procesal”³⁴**. En esa medida, la resocialización, como fin esencial de la pena, *“se opone, ante todo, a penas y condiciones de cumplimiento que sean en esencia, por su duración o por sus consecuencias, desocializadoras”³⁵*. Esto está en concordancia con lo dispuesto en tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 5.6) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 10.3), que también establecen como finalidad esencial de la pena la resocialización de los condenados.

La Constitución (art. 28, inciso 3) también contempla la **prohibición de las penas imprescriptibles**, como un límite al ejercicio del *ius puniendi* en cabeza del Estado y que deriva del principio de dignidad humana³⁶. Esta prohibición *“equivale a que no puede el legislador autorizar a que se le limite a una persona en forma permanente alguno de sus derechos fundamentales”³⁷*. En la medida en que una sentencia condenatoria es ejecutable por un tiempo más prolongado, la carga que se impone al condenado resulta mayor. Dicha carga debe ser proporcional al fin que se persigue, es decir, *“la constitucionalidad del término de duración de una resolución semejante depende de su ponderación frente al valor constitucional de los intereses que pretende proteger”³⁸*.

La dignidad humana, entendida en los términos expuestos, es un pilar esencial de la Constitución, que hace parte sustancial de su identidad. Sin la fortaleza de este pilar la Constitución de 1991 no sería la misma y se vería profundamente limitada su apuesta

³² Corte Constitucional, sentencia C-261 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-144 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-267 de 2015, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-261 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁶ Sotomayor, J. y Tamayo, F. (2018). ¿Penas sin humillaciones? Límites al derecho penal derivados de la dignidad humana. *Opinión Jurídica*, 17 (33), 19-41. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n33a1>

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-580 de 2000, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

por un Estado social de derecho y la garantía de los derechos humanos de los individuos. En su jurisprudencia sobre el juicio de sustitución, la Corte Constitucional ya ha identificado algunos de los pilares esenciales de la Constitución y ha reconocido que entre ellos se encuentra *“la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana”*³⁹. Asimismo, en términos de la Corte Constitucional,

*“la dignidad humana constituye un elemento definitorio del Estado social y de la democracia constitucional, existiendo entonces una suerte de relación conceptual necesaria entre dignidad humana y Estado social de derecho (...) es claro que la dignidad humana caracteriza de manera definitoria al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas”*⁴⁰.

En ese orden de ideas, **la premisa mayor** del juicio de sustitución, es decir, el elemento esencial de la Constitución cuya sustitución se analiza en este caso, es el principio de dignidad humana como elemento definitorio del Estado social de derecho, del que se desprenden diferentes mandatos constitucionales que le son consustanciales y reflejan su fortaleza como eje axiológico, como la finalidad resocializadora de la pena, la prohibición de penas imprescriptibles y la prohibición de tratos crueles e inhumanos.

2.4. Determinación de la premisa menor

En esta etapa del juicio de sustitución, procede *“establece[r] cuál es el alcance del acto de enmienda frente al elemento esencial y definitorio de la Constitución referido en la premisa mayor. En tal caso se examina hasta qué punto la reforma incide o altera la estructura básica de la Constitución”*⁴¹. En ese sentido, corresponde *“determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado”*⁴².

La reforma constitucional analizada elimina la prohibición de cadena perpetua e introduce a la Constitución la posibilidad de aplicarla, excepcionalmente, a quienes hayan cometido delitos de homicidio doloso, acceso carnal violento, acceso carnal violento en persona protegida, acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir o acceso carnal violento con incapaz de resistir contra niños, niñas y

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2012, M.P. Jorge Palacio Palacio.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Ver también: Corte Constitucional, sentencia C-147 de 2017, M.P. Gloria Ortiz Delgado; sentencia C-143 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2012, M.P. Jorge Palacio Palacio.

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Vargas Hernández; sentencia C-574 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

adolescentes. Además, señala que esta pena tendrá control automático ante el superior jerárquico y será revisada en un plazo de no menos de veinticinco años, para evaluar la resocialización del condenado. Teniendo en cuenta esto, se procede a analizar su alcance en relación con el elemento definitorio de la Constitución establecido como premisa mayor, en los términos previamente expuestos.

2.4.1. La dignidad humana: prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes

La cadena perpetua relativiza la prohibición absoluta de tratos crueles, inhumanos o degradantes en los casos en que es aplicable. Como se expuso previamente, la prohibición de estos tratos se funda en el principio de dignidad humana como elemento esencial del Estado social de derecho, que protege la intangibilidad de la integridad física y moral de todas las personas.

La prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes⁴³ incluye la prohibición de penas desproporcionadas. En relación con esta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las penas radicalmente desproporcionadas constituyen un trato cruel o inhumano. En esa medida, advierte que sanciones tales como los castigos corporales, la pena de muerte y la prisión perpetua generan preocupación desde el marco del derecho internacional de los derechos humanos⁴⁴. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha aclarado que la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes no solo se refiere a los actos que causan dolor físico, sino también a aquellos que causan daño moral; de acuerdo con el Comité, la prohibición se hace extensiva a los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito como medida educativa o disciplinaria⁴⁵.

Así, a los efectos psicológicos y sociales negativos que tiene la privación de libertad por períodos de tiempo extenso, se suman como agravantes la aniquilación de la esperanza de liberación y las duras condiciones de reclusión⁴⁶. En Colombia, debe tenerse en cuenta que la situación de violación estructural de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, reconocida por la Corte Constitucional en su

⁴³ En concordancia con el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados tienen el deber de brindar a toda persona mediante la legislación y otras medidas la protección necesaria para evitar los tratos crueles inhumanos y degradantes, por lo que la Cadena perpetua es una omisión de esta responsabilidad.

⁴⁴ CoIDH, Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 174.

⁴⁵ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general N° 20 al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 44° periodo de sesiones, 1992.

⁴⁶ De La Cuesta, J. (2016), “Principio de humanidad y prisión perpetua”, en Luis Zapatero, Juan Lascuraín y Mercedes Pérez (eds.), *Contra la cadena perpetua*, 125-13,. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla de la Mancha.

reiterada jurisprudencia sobre el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario⁴⁷, agravaría aún más el sufrimiento derivado de una pena de prisión perpetua.

La Corte Interamericana ha señalado que el Estado debe “*garantizar que la manera y el método de privación de libertad no excedan el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención*”⁴⁸ y ha advertido también que el incumplimiento de estas obligaciones deriva en la aplicación de un trato o pena cruel, inhumana o degradante⁴⁹. En el caso Mendoza y otros Vs. Argentina, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la revisión de la prisión perpetua impuesta a un grupo de menores de edad tras un período de al menos veinte años genera un sufrimiento ilegítimo que puede constituir un trato cruel, inhumano y degradante:

*“la existencia de esos procedimientos de revisión tan prologando[s] en el tiempo, y además de dudosa realización en la práctica y dudoso resultado, producen en el sujeto un sufrimiento adicional que se considera ilegítimo y no propio de aquellas penas, del sufrimiento normal de una pena, por lo tanto [se encuentran...] dentro de aquellas penas que p[ueden] calificar[se] como crueles, inhumanas o degradantes”*⁵⁰.

Así, la posibilidad de imponer cadena perpetua equivale a la imposición de un trato cruel, inhumano o degradante en el orden constitucional. Esto no se supera aun cuando dicha condena sea revisable, pues, por limitada que sea, la reforma mantiene la posibilidad jurídica de la imposición de la cadena perpetua. La mera existencia de esta posibilidad corroe los cimientos y la efectividad del principio de dignidad humana.

2.4.2. La dignidad humana: resocialización como fin esencial de la pena

La Corte Constitucional en la sentencia C-806 de 2002 establece que la pena debe buscar la resocialización social del condenado, respetando su autonomía y dignidad,

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-388 de 2013 junio, M.P. María Victoria Calle y T-762 de 2015, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁴⁸ CoIDH, Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 198; CoIDH, Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012. Serie C No. 244, párr. 135; CoIDH, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 159.

⁴⁹ CoIDH, Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 84.

⁵⁰ CoIDH, Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 175.

pues el objeto del derecho penal en un Estado social de derecho no es excluir al infractor del pacto social, sino buscar su reinserción en el mismo. De igual forma, el legislador colombiano señaló en el artículo 4 de la Ley 599 de 2000 (Código penal vigente) que la pena cumple con diferentes funciones, entre las que se encuentran la reinserción social y la prevención especial en la fase de ejecución. Ambos fines están encaminados a la resocialización del individuo, como se ha abordado tanto dogmática como jurisprudencialmente.

Considerando lo anterior, la cadena perpetua elimina el fin resocializador de la pena en los casos en que se aplica, limitando el fin de prevención especial. Como se señaló, la resocialización es el fin esencial y principal de la pena, en concordancia con el principio de dignidad humana. Sin embargo, las personas condenadas a prisión perpetua no podrán reincorporarse a la sociedad. Es decir, se trata de una pena que es, en esencia, desocializadora e inhabilitante, pues su perpetuidad es totalmente incompatible con el retorno e inclusión del condenado a la sociedad. La inclusión de la cárcel como un mecanismo de castigo encontró sustento histórico al ser una medida más humana que permite racionalizar el ejercicio del *ius puniendi* estatal frente a otras formas históricas de castigo. Sin embargo, la inclusión de una pena a perpetuidad, en especial en un sistema penitenciario y carcelario en crisis, vulnera la dignidad humana y hace imposible la resocialización.

En efecto, ya lo señalaba la Corte Suprema de Justicia en ejercicio del control de constitucionalidad, antes de la Constitución de 1991, ante una norma que permitía la imposición de la prisión perpetua para algunos delitos, que esta es incompatible con la resocialización, la dignidad humana y el mismo Estado de derecho:

*“no solo el texto constitucional sino reiterados fallos de la Corte han consagrado los objetivos humanitarios que se proyectan en la concepción de la pena, la cual según el Código Penal realiza **finés de resocialización**, retribución jurídica y protección (art. 12 del Código Penal), **que son ajenos a la institución de la pena perpetua**. En este sentido, toda la tradición humanística **del Estado de Derecho**, que no solo proclamó los derechos políticos y civiles sino la eminente dignidad de la persona humana, ha tenido una larga y fecunda evolución en el derecho político y el derecho penal de Colombia, **dentro de la cual no encaja el recurso a la pena perpetua**, ni siquiera como solución de emergencia institucional”⁵¹.*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que si bien la reforma constitucional analizada contempla que debe revisarse la pena perpetua transcurrido un plazo no

⁵¹ Corte Suprema de Justicia, sentencia del 27 de marzo de 1989, expediente 1892 (288 E), M.P. Fabio Morón Díaz.

inferior a 25 años para evaluar la resocialización del condenado, esto no implica que se elimine de forma general su carácter de pena perpetua. Según la Corte Constitucional, “[l]o perpetuo es lo intemporal, esto es, lo que no tiene límites ni medidas en el tiempo, lo infinito, de tal suerte que tiene un comienzo pero no un fin”⁵². Si bien, como resultado de la revisión de la pena, la persona condenada a cadena perpetua puede llegar a recuperar su libertad luego de veinticinco años de sanción, esto no implica que en todo caso no conozca desde su imposición con certeza el fin de la pena, ni su límite temporal preciso y determinado. Además, es evidente que la revisión para evaluar la resocialización del condenado no siempre conducirá a su libertad, y, en muchos casos, continuará bajo prisión perpetua. Así, la pena sigue siendo indefinida e imprescriptible, así sea revisable. Por ende, se admite constitucionalmente que la pena en este caso cumpliría una función inhabilitadora.

Vale la pena señalar que, en el contexto del estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario declarado por la misma Corte Constitucional, el fin resocializador de la pena se dificulta o imposibilita por las condiciones de violación estructural de los derechos humanos de los reclusos⁵³. Bajo esta consideración, la prisión perpetua implicaría el sometimiento del reo de por vida en un sistema penitenciario y carcelario que vulnerará sus derechos.

En ese orden de ideas, la reforma constitucional analizada elimina el fin resocializador de la pena en los casos de cadena perpetua. Esto implica renunciar a que el poder punitivo se ejerza dentro de los márgenes del Estado social de derecho, por cuanto desecha el fin resocializador que caracteriza su ejercicio dentro de este modelo de Estado, teniendo al individuo como centro de la actuación del Estado, y lo intercambia por la inhabilitación del penado.

2.4.3. La dignidad humana: prohibición de penas imprescriptibles

La reforma constitucional analizada, al incorporar la posibilidad de imponer la prisión perpetua en los casos de los delitos mencionados contra niños, niñas y adolescentes, reforma la prohibición de penas imprescriptibles. De acuerdo con el artículo 89 del Código Penal, la pena privativa de la libertad “*prescribe en el término fijado para ella en la sentencia o en el que falte por ejecutar (...)*”. Si la pena de prisión carece de término, por ser perpetua, no puede prescribir. Es decir, la cadena perpetua es imprescriptible.

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-275/1993 (jul 16), M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵³ Corte Constitucional, sentencias T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle, y T-762 de 2015, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

En ese sentido, la reforma constitucional en cuestión elimina la prohibición de penas imprescriptibles contemplada en el artículo 28-3 superior para quienes sean condenados a prisión perpetua por los delitos mencionados, relativizando una de las garantías constitucionales para el ejercicio del poder punitivo del Estado que consiste en la imposibilidad de extender indefinidamente los castigos a sus ciudadanos. La prescriptibilidad de la pena, en consecuencia, constituye un barómetro de contención del poder punitivo sin el cual los límites para su ejercicio se desdibujan y se afecta el andamiaje esencial del Estado social de derecho con competencias siempre delimitadas.

Adicionalmente, esta reforma genera una tensión constitucional dada la constitución de una antinomia constitucional de alto calado entre la prohibición de penas imprescriptibles y la cadena perpetua.

Recapitulando, el acto legislativo 1 de 2020, al instaurar la cadena perpetua para ciertos delitos, sustituye (i) la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, (ii) el fin esencial resocializador de la pena y (iii) la prohibición de imprescriptibilidad de la pena, todos ellos elementos consustanciales del principio constitucional básico de la dignidad humana como presupuesto del Estado social de derecho y los derechos humanos. Por lo tanto, la premisa menor, es decir los alcances de la reforma, demuestra que esta cambia significativamente elementos sustanciales del principio de dignidad humana.

2.5. Tercera premisa: subsunción entre la primera y la segunda premisa

Para establecer la síntesis *“se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles”*⁵⁴. En este caso, la incorporación de la cadena perpetua para algunos delitos es opuesta e incompatible con el principio de dignidad humana como elemento definitivo del Estado social de derecho, por las siguientes tres razones:

(i) Una pena cruel, inhumana o degradante es incompatible con el principio de dignidad humana, conforme al cual la integridad física y moral de las personas es intangible. La cadena perpetua, en tanto sanción desproporcionada que genera un sufrimiento excesivo derivado de la privación de la libertad, que se intensifica en las condiciones de reclusión carcelaria en Colombia, constituye un trato cruel e inhumano. Por tanto, la cadena perpetua es incompatible con

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-574/2011 (jul 22), M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, elemento sustancial del principio de dignidad humana en el Estado social de derecho.

(ii) Una pena que no tenga como fin la resocialización es incompatible con el principio de dignidad humana y no puede hacer parte del ejercicio del poder punitivo dentro de un Estado social de derecho. La cadena perpetua es en esencia una pena desocializadora, ya que renuncia al fin resocializador. En esa medida, el condenado a cadena perpetua es instrumentalizado en pro de los demás fines de la pena, tales como la retribución o la prevención especial y general negativa; lo que lo termina inhabilitando. Por tanto, la cadena perpetua es incompatible con la resocialización como fin esencial de la pena y elemento sustancial de la dignidad humana, permitiendo el exceso del poder punitivo del Estado que encuentra su límite precisamente en la dignidad humana.

(iii) Una pena imprescriptible es incompatible con el principio de dignidad humana en un Estado social de derecho. La cadena perpetua es una sanción que no prescribe y, en esa medida, impone una limitación permanente al derecho fundamental a la libertad personal de la persona condenada. Esto va en contra de las garantías ciudadanas básicas dentro de un Estado social de derecho, que, a su vez son límites precisos para el ejercicio del poder punitivo del Estado. Por lo tanto, la cadena perpetua es incompatible con la prohibición de la imprescriptibilidad de las penas, elemento consustancial a la dignidad humana, creando una antinomia constitucional que relativiza y es incompatible con la dignidad humana.

En conclusión, el acto legislativo 1 de 2020 transforma el principio de dignidad humana como elemento definitorio del Estado social de derecho, el sistema democrático y los derechos humanos. Bajo un Estado que establece la dignidad humana como su fundamento ético, jurídico y político no son admisibles los tratos crueles e inhumanos, la eliminación del fin resocializador de la pena o la relativización de la prohibición de penas imprescriptibles, por permitir la suspensión y relativización de la dignidad humana. En consecuencia, las penas siempre deben perseguir una función resocializadora y no pueden ser imprescriptibles, en tanto deben ser proporcionales. Esta es la Constitución previa al acto legislativo 1 de 2020.

Bajo un Estado que establece un principio de dignidad humana relativo, en donde ciertos hechos permiten la suspensión y relativización de la dignidad humana, sería posible la admisibilidad jurídica de tratos crueles e inhumanos, las penas desocializadoras e imprescriptibles. Esa es la Constitución posterior al acto legislativo 1 de 2020.

Como es evidente, son constituciones diferentes, con presupuestos de dignidad humana distintos, relativizados. El acto legislativo 1 de 2020, en consecuencia, transforma definitivamente la dignidad humana como fundamento del Estado social de derecho y sustituye la Constitución por una diferente.

Al tener esta magnitud, el Congreso incurre en un vicio de competencia pues, al ser un poder derivado, no está facultado para sustituir la Constitución sino para reformarla, tal como lo indica el artículo 114 superior. Los límites del poder de reforma se encuentran en la identidad de la Constitución, es decir, en aquellos elementos o pilares sin los cuales la Constitución no sería reconocible: como la dignidad humana en tanto presupuesto esencial del Estado social de derecho, el sistema democrático y los derechos humanos. La reforma del artículo 34 superior arrastra tras de sí un cambio profundo y determinante a toda la estructura de la Constitución. El alcance de esta reforma afecta el modelo de Estado social de derecho, al disminuir las garantías ciudadanas y difuminar los límites para el ejercicio del poder punitivo del Estado, y el soporte de los derechos humanos en nuestra Constitución. Por ende, el Congreso superó su ámbito de competencia, y todo el acto legislativo 1 de 2020 debe ser declarado inexecutable.

PRETENSIONES

PRIMERA. Declarar inexecutable el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”* por vulnerar en su trámite los artículos 188 y 375 de la Constitución, así como los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1995 y el artículo 64 de la ley 1828 de 2014.

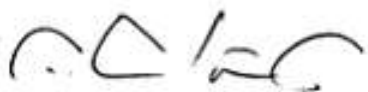
SEGUNDA. Subsidiariamente, en caso de que la H. Corte encuentre infundado el cargo por vulneración del trámite, declarar inexecutable el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”* por falta de competencia del Congreso de la República, vulnerando el artículo 114 de la Constitución Política, al sustituir el principio de dignidad humana como elemento esencial del Estado social de derecho que emana del preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93 superiores.

TERCERA. Subsidiariamente se solicita a la H. Corte que, en caso de no declarar la inconstitucionalidad total del Acto Legislativo 1 de 2020, incorpore parámetros de interpretación constitucional para la implementación normativa y material de la cadena perpetua.

NOTIFICACIONES

Personales: Carrera 15-A-Bis # 45 – 37 de Bogotá | Electrónicas: info@coljuristas.org |
teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643.

Cordialmente,



GUSTAVO GALLON GIRALDO
Director de la CCJ
C.C. 19.157.375



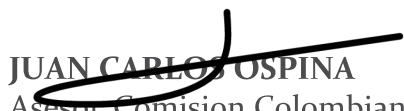
IVÁN CEPEDA CASTRO
C.C. 79.262.397



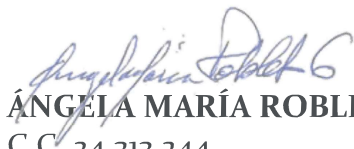
JULIÁN GONZÁLEZ ESCALÓN
Coordinador Incidencia Nacional
Comision Colombiana de Juristas
C.C. 81.720.982



ROY BARRERAS
Senador de la República
ROY BARRERAS MONTEALEGRE
C.C. 79.289.575



JUAN CARLOS OSPINA
Asesor Comisión Colombiana de Juristas
C.C. 1.053.775.609



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
C.C. 24.313.244



DAVID FERNANDO CRUZ
Abogado
Comision Colombiana de Juristas
C.C. 1014.235.206



NATALY MACANA GUTIÉRREZ
Abogada y docente Universitaria
C. C. 1.012.388.973



ENITH BULA BELEÑO
Abogada
Comision Colombiana de Juristas
C.C. 1.140.867.092



Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2020

2 mensajes

David Cruz <df.cruz@coljuristas.org>

22 de julio de 2020, 9:30

Para: secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Cc: Juan Carlos Ospina <jospina@coljuristas.org>, Julián González Escallón <jdgonzalez@coljuristas.org>

Estimados y estimadas,

Adjunto a este correo encuentran una Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julian Gonzalez Escalón, Juan Carlos Ospina, David Fernando Cruz, Enith Bula Beleño y Nataly Macana Gutierrez, y por los congresistas Ivan Cepeda Castro, Roy Barreras Montealegre y Angela Maria Robledo contra el Acto Legislativo 1 de 2020 "Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua revisable", que acaba de ser promulgado por el Presidente de la Republica para su respectivo trámite ante la Corte Constitucional.

Cordialmente,

David Fernando Cruz

**API contra el Acto Legislativo 1 de 2020.pdf**

1026K

David Cruz <df.cruz@coljuristas.org>

29 de julio de 2020, 18:51

Para: secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Cc: Juan Carlos Ospina <jospina@coljuristas.org>, Julián González Escallón <jdgonzalez@coljuristas.org>

Estimados y estimadas,

Adjunto a este correo encuentran un oficio de adición a la Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julian Gonzalez Escalón, Juan Carlos Ospina, David Fernando Cruz, Enith Bula Beleño y Nataly Macana Gutierrez, y por los congresistas Ivan Cepeda Castro, Roy Barreras Montealegre y Angela Maria Robledo contra el Acto Legislativo 1 de 2020 "Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua revisable" de expediente D-0013834.

Cordialmente

David Cruz

[El texto citado está oculto]

> David Fernando Cruz<API contra el Acto Legislativo 1 de 2020.pdf>

**Oficio de adición D-0013834.pdf**

8387K

Bogotá, julio de 2020

**Honorables
Magistrados y Magistradas
Corte Constitucional
E.S.D.**

Ref. oficio de adición a la Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el acto legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”* por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93, 114, 188y 375 de la Constitución Política, así como los artículos 224y 225 de la Ley 5 de 1995 y artículo 64 de la ley 1828 de 2014.
Exp. D-0013834

Señores Magistrados y Magistradas,

A través de este oficio de adición a la Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”* de expediente D-0013834, aportamos a la Corte Constitucional **el diario oficial No. 51.383** que promulgó la norma mencionada, así como las gacetas del Congreso de su trámite parlamentario.

A continuación, individualizamos los documentos que constituyen elementos de juicio valiosos para resolver la acción pública de inconstitucionalidad de referencia:

1. Diario Oficial No. 51.383 del miércoles 22 de julio de 2020, en donde promulga el Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Este diario se puede consultar en el siguiente link y que se anexa también a este documento: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diariooficial/consultarDiarios.xhtml>

2. Gaceta del Congreso No. 669 del viernes 26 de julio de 2019, que responde al primer debate de la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
3. Gaceta del Congreso No. 744 del miércoles 14 de agosto de 2019 que responde al segundo debate de la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
4. Gaceta del Congreso No. 1014 del viernes 11 de octubre de 2019 que responde al tercer debate de la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
5. Gaceta del Congreso No. 1084 del jueves 31 de octubre de 2019, que responde al primer debate de la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
6. Gaceta del Congreso No. 1164 del 29 de noviembre de 2019, que responde al primer debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
7. Gaceta del Congreso No. 1173 del lunes 2 de diciembre de 2019, que responde al segundo debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.
8. Gaceta del Congreso No. 1231 del 17 de diciembre de 2019, que responde al tercer debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo 01 de 2020 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la prohibición perpetua revisable”*. Esta gaceta se anexa al documento.

NOTIFICACIONES

Personales: Carrera 15-A-Bis # 45 – 37 de Bogotá | Electrónicas: info@coljuristas.org
| teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643.

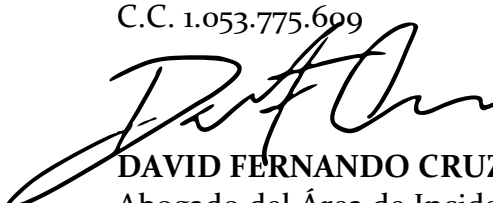
Cordialmente,



JULIÁN GONZÁLEZ ESCALLÓN
Coordinador del Área de Incidencia Nacional
C.C. 81.720.982



JUAN OSPINA
Abogado del Área de Incidencia Nacional
C.C. 1.053.775.609



DAVID FERNANDO CRUZ
Abogado del Área de Incidencia Nacional
C.C. 1014.235.206



ENITH BULA BELEÑO
Abogada del Área de Incidencia Nacional
C.C. 1.140.867.092

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864
Por el Presidente **Manuel Murillo Toro**
Tarifa postal reducida No. 56

DIRECTOR: **OCTAVIO VILLAMARÍN ABRIL**

MINISTERIO DEL INTERIOR

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

OCTAVIO VILLAMARÍN ABRIL

Gerente General

Carrera 66 N° 24-09 (Av. Esperanza-Av. 68) Bogotá, D. C. Colombia
Conmutador: PBX 4578000.

e-mail: correspondencia@imprenta.gov.co

ACTOS LEGISLATIVOS**ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2020**

(julio 22)

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la Pena de Prisión Perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el Legislativo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Cuenca Chaux.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

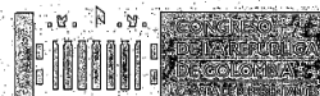
Jorge Humberto Mantilla Serrano.



Ser garantes de la **SEGURIDAD JURÍDICA** del Estado colombiano a través de la promulgación de las normas y satisfacer las necesidades de nuestros clientes, desarrollando soluciones de comunicación gráfica con altos estándares de calidad.



Si quiere contactar más, visite a www.imprenta.gov.co



Bogotá D.C., julio 14 de 2020
S.G.2-0847/2020

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Doctor
IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República
Ciudad



Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor **CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**, en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de Acto Legislativo N° 001 de 2019 Cámara - 021 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 047 de 2019 Cámara **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE"**.

El proyecto de Acto Legislativo en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

PRIMERA VUELTA			
CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Primera:	septiembre 30 de 2019	Comisión Primera:	noviembre 26 de 2019
Plenaria Cámara:	octubre 15 de 2019	Plenaria Senado:	diciembre 11 de 2019
SEGUNDA VUELTA			
CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Primera:	abril 29 de 2020	Comisión Primera:	junio 09 de 2020
Plenaria Cámara:	mayo 16 de 2020	Plenaria Senado:	junio 18 de 2020

Se anexa hoja de ruta con toda la información del Proyecto de Acto Legislativo referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año).

Cordialmente,

Jorge Humberto Mantilla Serrano
Secretario General

Anexo: Dos (2) textos de Acto Legislativo.
Expediente Legislativo en 160 folios.

Hashtags: #Seguridad

Cámara de Representantes - Secretaría General - Leyes - Capitolio Nacional - Primer Piso - Bogotá, D.C. Colombia
Conmutador: 4325100, Extensión: 5146, 5132 - www.camara.gov.co - email: secretaria.general@camara.gov.co

ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2020

(julio 22)

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 325. Créese la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

En su jurisdicción las decisiones de la región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Parágrafo Transitorio 1°. Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del Concejo Distrital y la Asamblea Departamental su ingreso a la región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.

Parágrafo Transitorio 2°. Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana y en todo caso deberá atender las siguientes reglas y asuntos:

1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.
2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la región Metropolitana.



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 669

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. *Se prohíben las penas de destierro y confiscación.* No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

En el evento en el que se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro o acceso carnal violento contra menores de 14 años o personas en condición de discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua revisable.

La ley determinará el término de revisión de la pena de prisión perpetua, que en todo caso no podrá ser inferior a treinta (30) años.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 12 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 12. *Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

La revisión de la pena de prisión perpetua establecida en el inciso segundo del artículo 34, excluye dicha medida de las categorías indicados en el inciso anterior.

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la posibilidad excepcional de la prisión perpetua revisable.

1. COMPETENCIA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución Política de 1991 establece que, en relación a cambios y modificaciones a su texto, existen unas competencias consagradas para llevar a cabo dicho procedimiento, indicando en su artículo 374 lo que sigue:

*“La Constitución Política **podrá ser reformada por el Congreso**, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”* (Subrayado fuera de texto).

Continuando con el desarrollo constitucional en la materia, el mismo texto constitucional establece en su artículo 375:

*“**Podrán presentar Proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso**, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo periodo solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.* (Subrayado fuera de texto).

Es la Ley 5ª de 1992 la que en su desarrollo legal establece en su artículo 223 lo que a continuación se indica:

Pueden presentar proyectos de Acto Legislativo:

1. *El Gobierno nacional.*
2. ***Diez (10) miembros del Congreso.***
3. *Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.*
4. *Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.*
5. *Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.*

(Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se puede afirmar que los congresistas de la República, en el número mínimo indicado en la ley, pueden presentar ante la corporación iniciativas legislativas para modificar el texto constitucional.

II. ANTECEDENTES

En Colombia los menores de edad son considerados sujetos de protección constitucional reforzada. Lo anterior lo hace saber el mismo texto superior al establecer en su artículo 44 que *“los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”*, afirmación que ha sido reiterada en varias sentencias por la corte constitucional.

Sin embargo y a pesar de la protección que sobre los derechos de los menores colombianos existe desde la misma Carta Constitucional y a las diferentes campañas llevadas a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional promoviendo tal protección y procurando un real acompañamiento a los menores, las cifras de maltrato, abuso sexual y diferentes transgresiones sobre este sector vulnerable de nuestra sociedad ha ido en aumento.

Las alarmantes cifras de abuso sexual presentadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las que manejan diferentes organizaciones no gubernamentales crea la necesidad de reformar

el ordenamiento jurídico colombiano, empezando por la constitución política de 1991, permitiendo instituir medidas aún más fuertes en contra de aquellos abusadores de niños, niñas y adolescentes en el país, más aún cuando el mencionado crecimiento exponencial no nos enseña un mínimo asomo de penas efectivas que combatan tan reprochable flagelo.

El tema principal de la presente iniciativa se ha venido radicando en diversas oportunidades¹ y por diferentes actores ante el Congreso de la República sin que se haya presentado un decidido acompañamiento del mismo y sin el necesario interés del gobierno, situación que ha generado un rechazo de casi la totalidad de quienes conforman el constituyente primario a los cuales nos debemos. Ha sido el mencionado clamor social y los innumerables casos de abuso sexual en contra de niños, niñas y adolescentes lo que ha llevado a que el mismo Gobierno nacional, en cabeza del señor Presidente de La República, reconozca que las campañas de concientización y medidas semejantes no han sido suficientes y que por el contrario es clara la necesidad de aseverar los castigos en contra de aquellos que abusan de nuestros menores.

II.I. ALGUNAS CIFRAS DE ABUSOS CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PAÍS

La Fundación Aldeas SOS Colombia publicó un informe, en el marco del Día Internacional Contra el Maltrato Infantil, en el que detallan las estadísticas sobre maltrato infantil en Colombia.

En él, establecen que en el país 68 niños y niñas son maltratados a diario, es decir un promedio de tres menores cada hora, lo que hace que el país tenga una de las cifras más altas de este flagelo en América Latina, con más de 24.000 casos por año.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en respuesta otorgada a la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la cámara de Representantes en mayo de la presente anualidad, indicó que en el año 2016 se presentaron alrededor de 18.416 casos abusos en contra de menores, es decir, más de 50 casos diariamente; 2017 cerró con un balance de 20.663 casos (57 cada día); siendo el año 2018 el año con peores cifras: entre enero y noviembre se reportaron 21.515 denuncias, en donde el 74,4 por ciento de los casos eran niñas.

Según informes presentados por Medicina Legal los menores de entre 10 y 14 años fueron los que más sufrieron de abuso sexual: **9.896**, frente a los **6.015** de entre los 5 y los 9 años, y los **2.835** con edades comprendidas entre los 15 y los 17.

Es más alarmante el número de niños de entre los 0 y los 4 años que fueron víctimas: **2.767**. Así, los menores de edad se consolidan como el grupo poblacional que más exámenes forenses por abuso sexual concentraron en 2018 del total de la población afectada (24.525), lo que representa el **87,7 por ciento**.

¹ PAL 029/15 C, PAL 214/15C, 240/17 C, 066/18 C, 352/19C, por mencionar algunos.

Niños, niñas y adolescentes acogidos por el ICBF por abuso sexual

RANGOS DE EDAD	PERIODO					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 - 5 años	1.058	1.262	1.536	1.721	1.946	363
6 - 11 años	2.542	2.830	3.421	3.789	4.503	941
12 - 17 años	3.420	3.912	5.038	5.701	6.389	1.338
mayor de 18 años	28	40	33	35	32	12
Información sin registrar en SIM	48	54	28	86	75	11
TOTAL GENERAL	7.096	8.098	10.056	11.332	12.945	2.665

Fuente: Sistema de Información Misional- SIM

Niños, niñas y adolescentes acogidos por el ICBF por abuso sexual por explotación comercial sexual

RANGOS DE EDAD	PERIODO					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 - 5 años	9	6	20	12	4	
6 - 11 años	12	32	61	43	27	5
12 - 17 años	140	173	215	231	208	49
mayor de 18 años	1	2	2		2	
información sin registrar en el SIM		1			1	
TOTAL GENERAL	162	214	298	286	242	54

Fuente: Sistema de Información Misional- SIM

II.I.HOGAR, ESPACIO DE MAYOR RIESGO

El mismo informe de Medicina Legal muestra que de los criminales que perpetraron estos delitos, cerca de 10.963 eran familiares de la víctima, lo que se corresponde con el 44 por ciento del total de los registros. De estos, algo menos de 5.000 fueron los padres o padrastros de los menores; 1.697, los tíos y 1.034, los abuelos. En otras 5.632 denuncias, el agresor conocía a la víctima, aunque no estaba emparentado con ella; 1.939 eran amigos directos y solo en el 4,8 por ciento de los casos el victimario no conocía a la víctima.

La vivienda familiar es el lugar donde más se cometen estos crímenes, **18.000 en 2018**, seguido de la calle (1.830) y las instituciones educativas (733).

Tal como apunta Luis Prada, médico forense con más de dos décadas de experiencia en este tipo de delitos, *“el abuso sexual en Colombia es una cosa familiar. Existe un problema de psicopatología dentro de las familias, porque son las que omiten la agresión. Tenemos que entender que estos delitos no pertenecen al ámbito familiar; sino que es un problema público”*.

III. PENA, EVOLUCIÓN Y FUNCIÓN

Al consultarle a cualquier estudioso de las organizaciones sociales y políticas a cerca de la pena y la función que dicha figura juega en la sociedad actual, seguramente lograremos encontrar una clara coincidencia en cada una de sus posiciones: es la principal y necesaria consecuencia existente como repercusión ante la transgresión del ordenamiento jurídico que nos regula. En otras palabras, una sociedad organizada no se puede dar el lujo de vivir sin una amenaza de la fuerza por parte del ente a quien se le ha asignado dicho derecho, ante un comportamiento reprochable y contrario a las normas generalmente aceptadas.

Ahora bien, para llegar a la figura de la pena como en la actualidad la concebimos, las sociedades en general tuvieron que transitar un camino evolutivo del castigo: en organizaciones sociales denominadas premodernas el aislamiento o encarcelamiento no eran medidas de castigo utilizadas, por el contrario, la ausencia de la idea de lo que luego se conoció

como dignidad o derechos humanos, permitió que el destierro, el trabajo forzado, la amputación de órganos, la esclavitud y hasta la muerte en diferentes maneras de ejecución, fueron las formas de castigar a quienes incumplían las normas de comportamiento del grupo social.

En esos momentos la idea del castigo se relacionaba única y exclusivamente al derecho que recaía en la víctima y su familia de resarcir la ofensa que sobre él se había ocasionado, situación a la que podríamos denominar derecho a la venganza.

Posterior a la mencionada etapa de la pena como castigo físico o lo que denominamos derecho de la venganza, aparece en la modernidad los primeros centros de reclusión. En su libro Castigo y sociedad moderna, David Garland manifiesta que en esta época se observó una evolución de la concepción de castigo, pasando de ser una manera de vengarse a través de tratos crueles, a una manera de corregir al delincuente a través de la imposición de trabajos y oficios productivos dentro del centro de reclusión, presentándose así las bases para lo que hoy conocemos como cárceles para la resocialización.

En adelante surgieron teorías humanistas tendientes a concebir la sanción como una medida destinada al delincuente, dejando atrás la crueldad y teniendo a la pena como una herramienta correctiva del alma del delincuente en lugar de ver al cuerpo del mismo como espacio para el castigo físico.

Pero apartándose un poco del humanismo, teóricos como Lombroso crearon teorías positivistas en las que se volvió a tener como base de sus estudios criminológicos a un delincuente que nació con características propias que inclinaban su comportamiento hacia la delincuencia (delincuente nato) o influenciado por la misma sociedad hacia el delito. Estos últimos, estaban a favor de la prevención, reeducación, curación, resocialización y hasta a tratamientos adaptados a la gravedad de los delitos y a al grado de peligrosidad de cada delincuente. Fue esta la razón que los llevó incluso a estar en desacuerdo de tener a una prisión como lugar y forma de rehabilitación² precisamente por tener a la cárcel, en palabras del mismo Lombroso, como un antro de corrupción e incorregibilidad.

Hasta este punto de la evolución de la pena, la llamada ilustración en materia penal construyó un sistema criminal apartado de la barbarie y tortura del pasado, reconociendo que el verdadero poder recaía en el mismo pueblo que, luego “entregar” la dirección política y social a un ente (teorías contractualitas de Locke y Rousseau), teniendo como fundamento los derechos inherentes a cada persona por el simple hecho de ostentar tal calidad (ius naturalismo). Es aquí donde derechos como el de la dignidad del ser humano (base para las teorías de Kant) entró a jugar un papel importante al momento de implementar una política carcelaria. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que se le sustrajo por completo la

² AGUDELO BETANCUR, Nodier. Grandes corrientes del derecho penal. Bogotá, 1994.

importancia a la pena, por el contrario, en palabras de Hobbes, *la comisión de un delito necesariamente debe ser sancionada, pues los hombres nos unimos en sociedad para mantener una relativa paz como superación del estado de guerra en el que se vive*³. Así concluimos que para mantener el orden social, el Estado soberano debe tener la facultad de castigar para mantener el orden dentro de sus asociados, eso sí, sin llegar al despotismo ni al irrespeto de los derechos de cada individuo, razón por la que Cesare Beccaría manifestó la importancia de la ley penal originada de un organismo proveniente del mismo pueblo (Congreso para nuestro caso) que definiera claramente los límites del poder del soberano.

IV. CADENA PERPETUA EN COLOMBIA

La Constitución Política colombiana establece en su artículo 34 la prohibición de la cadena perpetua, en concordancia a lo indicado en el artículo 12 de la misma Carta Constitucional que contempla la exclusión del ordenamiento interno las penas crueles, inhumanas y degradantes.

No obstante lo anterior, y contrario a las teorías que afirman lo inhumano de la cadena perpetua y que el implementar al sistema penal dicha figura se estaría yendo en contra de la dignidad humana, y que estaríamos apartándonos del fin de toda pena: la resocialización del delincuente, varios estados han optado por la defensa de intereses generales superiores aceptando como medida de combate a la criminalidad la cadena perpetua, eso sí, con la posibilidad que tal condena sea revisable luego de pasado cierto tiempo, reconociendo de tal forma que el fin que se tiene con ella, además de la disminución del delito con una amenaza de la fuerza aun mayor, es la resocialización y el respeto de la dignidad humana, cumplimiento obligatorio de un Estado social de derecho.

V. LEGISLACIÓN COMPARADA

El tema de la pena de prisión perpetua revisable no es un tema nuevo en el contexto mundial, esta se encuentra incorporada con distintos matices en la legislación penal de varios países europeos, en donde ha sido aplicada como medida para aumentar la confianza de la sociedad y preservar la integridad de cada uno de sus integrantes:

En **Ingllaterra** la cadena perpetua surgió como medida para sustituir a la pena de muerte (abolida en 1998), inicialmente la pena de cadena perpetua era una condena que se prolongaba hasta la muerte del prisionero, aunque en muchos casos podía ser puesto en libertad antes, tras un periodo de tiempo que establecía el Juez, mediante lo que llamaban «*minimum term*» que, antes de la última reforma legal, se conocía como «*tariff*». «*The tariff*» fue anunciado en Reino Unido por primera vez en 1983. Implicaba desglosar la cadena perpetua en varias partes: retribución, disuasión y protección de la sociedad. Representaba el período mínimo que el preso tenía que cumplir para satisfacer los requisitos de retribución y disuasión. La Secretaría de Estado no remitía el caso a la Junta de Tratamiento hasta tres años antes de la expiración de dicho período, y no ejercía la posibilidad de poner en libertad al preso hasta que se hubiera completado tal período.

En 2003 se produjo un cambio legal por el entonces Gobierno laborista, obligando a que la cadena perpetua fuese efectivamente reclusión de por vida, salvo que el ministro de Justicia decidiese la puesta en libertad por razones humanitarias. Es decir, si el reo está a punto de morir.

En **Francia**, el artículo 132-23 del Código Penal prevé que la duración del período de seguridad es de 18 años si se trata de una pena de cadena perpetua, duración que puede incrementarse hasta 22 años por decisión especial del juez. La ley de 9 de marzo de 2004 consagra un derecho de la aplicación de las penas centrado en la individualización de las mismas: «la ejecución de las penas favorece, en el respeto de los intereses de la sociedad y de los derechos de las víctimas, la inserción o la reinserción de los condenados, así como la prevención de la reincidencia. Con este fin, las penas pueden ser reducidas durante su cumplimiento teniendo en cuenta la evolución de la personalidad y de la situación del condenado. La individualización de las penas debe, cuando sea posible, permitir el retorno progresivo del condenado a la libertad y evitar una puesta en libertad sin ninguna forma de seguimiento judicial.

En Francia la prisión permanente, se denomina Reclusión criminal a perpetuidad. Está prevista en el artículo 131.1 del Código Penal para infracciones muy graves. El artículo 131-23 limita a veintidós años el periodo máximo durante el cual la persona no podrá beneficiarse de medidas de flexibilización de la pena. La libertad condicional tiende a la reinserción de los condenados y a la prevención de la reincidencia. Los condenados que hayan sufrido una o varias penas privativas de libertad pueden beneficiarse de la libertad condicional si manifiestan esfuerzos serios de readaptación social, especialmente cuando justifiquen ya sea el ejercicio de una actividad profesional, o el seguimiento de una enseñanza o una formación profesional o incluso unas prácticas o un empleo temporal enfocados a la inserción social, o su participación esencial en la vida familiar, o la necesidad de seguir un tratamiento, o bien sus esfuerzos para indemnizar a las víctimas.

En Francia para la prisión perpetua se establece una revisión tras 18 o 22 años (casos de reincidencia); ello no impide la semilibertad previa. La perpetuidad efectiva puede sustituirse por 30 años en caso de que problemas psicológicos impidan la convivencia carcelaria (art. 720-4 CPP); la colaboración con la justicia permite en cualquier caso una reducción de 5 años; asimismo se establece la posibilidad de liberación (suspensión de la ejecución) en caso de enfermedad o riesgo vital (art. 720-1-1 CPP) 56 y la posibilidad de concesión de un indulto por parte del Presidente de la República. Si se produce la excarcelación, se impone una libertad vigilada de hasta 30 años o de forma ilimitada dependiendo de los casos. A 1° de enero de 2007, existían 527 condenados a prisión perpetua en Francia; siendo el tiempo medio de cumplimiento 23 años. El número de reclusos con más de 30 años de pena de prisión asciende a 2.057.

En **España** se implementó la cadena perpetua revisable como necesidad de fortalecer la confianza en la administración de justicia para delitos como genocidio, de lesa humanidad, asesinato después de secuestro, violaciones en serie, violación a menor tras

³ Hobbes, Thomas.

privarlo de libertad o torturarlo, entre otros. Por ello, desde el 30 de marzo del año 2015, con la expedición de la Ley Orgánica 01 del 30 de marzo de la misma anualidad, se modificó el código penal español, permitiendo la cadena perpetua revisable luego del cumplimiento de una condena entre 25 a 30 años.

En **Alemania** la regulación de esta pena se encuentra en el capítulo 3º de la Parte General. El artículo 57 establece la posibilidad de que se acuerde la libertad condicional para las penas de prisión perpetua, unida siempre a un periodo de libertad vigilada de cinco años, siempre que concurran las siguientes condiciones: a) Que el penado haya cumplido 15 años de privación de libertad. b) Que las particulares circunstancias de la culpabilidad del condenado no exijan el cumplimiento efectivo de la pena de prisión permanente. c) Que se cumplan los requisitos para la liberación anticipada en casos de condenas a penas privativas de libertad de tiempo determinado, específicamente, que la liberación sea apropiada teniendo en cuenta el interés general de seguridad pública y que la persona condenada lo consienta. La decisión judicial de libertad anticipada valorará la personalidad del condenado, su historia previa, las circunstancias del delito cometido, la importancia del bien jurídico que pudiera ponerse en peligro si delinquiera de nuevo, el comportamiento de la persona condenada durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias y los efectos que son de esperar en él con la libertad anticipada.

En **Italia** el Código Penal mantiene la pena de prisión perpetua (ergastolo), que se enumera en el artículo 17 (1) 2 de dicho texto legal como la más grave de las penas principales establecidas por la ley para los delitos. El condenado al ergastolo puede ser admitido al trabajo al aire libre». La pena de prisión perpetua, al igual que las restantes penas privativas de libertad, queda sujeta a la posibilidad de libertad condicional, una vez que el penado haya cumplido, al menos, 26 años de privación de libertad (artículo 176 párrafo 3º Código Penal). La concesión de la libertad condicional queda en manos de la autoridad judicial y está sujeta al cumplimiento, por parte del penado, de los requisitos de carácter general establecidos en el propio artículo 176: a) Que durante el período de ejecución de la pena haya observado un comportamiento tal, que lleve a considerar seguro su arrepentimiento; y b) Que haya cumplido las obligaciones civiles derivadas del delito, salvo que el penado demuestre que se encuentra en la imposibilidad de cumplirlas (artículo 176 párrafos 1º y 4º)⁴.

Estados latinoamericanos como **Argentina** y **Chile** incluyeron dentro de su ordenamiento la cadena perpetua revisable transcurridos 35 y 20 años de la pena respectivamente, utilizados en primera medida para abolir la pena de muerte y para delitos como violación, homicidio, parricidio y robo con violación u homicidio.

Perú se utiliza la cadena perpetua para casos de homicidio (a juicio del juez, de acuerdo a las circunstancias) revisable una vez se haya cumplido 35 años de prisión.

VI. RAZONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA EN COLOMBIA

- Está dirigido a la comisión de ciertos delitos graves contra menores de 14 años o personas en condición de discapacidad física y/o mental, las cuales demandan una protección especial por parte del Estado.
- No estamos frente a una pena de prisión perpetua en sentido estricto, en la medida en que se contempla la posibilidad de revisión, teniendo como finalidad la evaluación de la resocialización efectiva del sujeto activo de la conducta punible.
- La resocialización y reinserción a la sociedad debe seguir siendo el fin último de la pena. Sin embargo, el aumento de la criminalidad hacia ciertos delitos y sujetos, hace necesario endurecer y mejorar los métodos para conseguir dicha finalidad.
- La excepcionalidad está presente en la pena de prisión perpetua, dejando a criterio del juzgador tal decisión de acuerdo a las circunstancias que rodean cada caso en particular.
- Ha sido una medida utilizada en países con altos estándares de respeto hacia los derechos humanos.

Atentamente



CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 047 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Héctor Vergara, Aquileo Medina, Modesto Aguilera, Jairo Cristo; honorables Senadores Andrés García, Emma Castellanos y otras firmas.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

⁴ La prisión perpetua en España/ Julián C. Ríos Martín

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 049 DE 2019 CÁMARA

por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Como consecuencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos de la dignidad humana y del mínimo vital de la tercera edad, esta ley estatutaria tiene como objeto crear el programa de auxilio económico al adulto mayor, junto con su regulación para el acceso, sus procedimientos y posteriores pagos de este, como parte integral del Sistema General de la Seguridad Social.

Artículo 2°. *Definición.* El programa de auxilio económico del adulto mayor es una prestación económica en dinero, a manera de mesada pensional, para la población de la tercera edad, que no alcanzaron a cumplir los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez, y que además se encuentren en estado de vulnerabilidad, bajo los requisitos exigidos por esta ley.

Este programa estará en cabeza del Ministerio del Trabajo, quien realizará el manual operativo que fije los lineamientos del programa con base en los lineamientos dados por esta ley.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para ser beneficiario del programa de auxilio económico del adulto mayor se requiere:

1. Ser colombiano.
2. Ser mayor de sesenta (60) años. Sentencia T-138/10 a partir de esta edad los adultos se considera sujeto de especial protección por parte del Estado.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle o de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno; o poseen alguna discapacidad física o mental.

Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la administración de cada municipio.

Artículo 4°. *Lineamientos.* Se fijarán los siguientes lineamientos para el desarrollo del programa:

- a) Las administraciones municipales, por contratación de personal externo conforme a los parámetros de las normas de contratación estatal, realizarán el censo de la población mayor a sesenta años, por una única vez, y enlistarán a los que cumplen con los requisitos exigidos por esta ley. Serán las alcaldías de cada municipio las que verificarán y realizarán el procedimiento de acceso a los nuevos beneficiarios posteriores al censo. La actualización del sistema se realizará previa inscripción del interesado en la respectiva alcaldía municipal.
- b) El monto por pagar a cada uno de los beneficiarios será de 8 salarios mínimos diarios legales vigentes, girados a la cuenta bancaria que se creará, para cada beneficiario, en el Banco Agrario de Colombia.
- c) Se creará el SISTEMA NACIONAL DEL CENSO DEL ADULTO MAYOR, donde reposarán los datos personales de cada uno de los beneficiarios, domicilio y número de cuenta bancaria personal; será el Ministerio del Trabajo y las administraciones municipales quienes operarán este sistema.
- d) La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá presentar informe del registro de defunción, al Ministerio de Trabajo, cada dos meses, para actualización del SINACAM.
- e) La Defensoría del pueblo y las personerías municipales velarán porque los recursos sean asignados a todos los beneficiarios, directamente a sus cuentas bancarias abiertas en el Banco Agrario de Colombia, en pro de la protección de garantías constitucionales y legales a la población de la tercera edad.
- f) El Ministerio Público tendrá la obligación especial de denunciar, frente a los entes de control, el desvío, mal uso o apropiación de los recursos destinados a los beneficiarios del programa.

- g) El beneficiario hará el reclamo del giro dentro del mes; quien no lo reclamare en un término acumulado de tres mensualidades, estos rubros serán devueltos al Erario y el beneficiario perderá la vinculación al programa de auxilios, salvo que se demuestre fuerza mayor o caso fortuito. Estos dineros devueltos serán nuevamente repartidos de conformidad a las exigencias poblacionales.
- h) El Banco Agrario deberá presentar informes trimestrales del estado de las cuentas de los beneficiarios que no hacen reclamo del giro bajo las condiciones anteriores.

Los beneficiarios serán libres de retirarse, en cualquier momento, de recibir los auxilios, con la consecuencia de perder la oportunidad de ser reintegrado al programa.

Parágrafo. Deberán las administraciones municipales realizar el censo de la población de la tercera edad dentro del primer año a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 5°. *Gradualidad*. Los beneficiarios del programa de auxilio del adulto mayor accederán al pago, de manera gradual, para el cumplimiento de la regla fiscal del país, conforme al siguiente porcentaje:

- Dentro del primer año a la entrada en vigencia de la ley, los que estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado, serán los primeros inscritos dentro de este nuevo programa de auxilio económico del adulto mayor, para hacer una transicionalidad entre esos programas ya existentes y el nuevo programa hasta alcanzar la cobertura del 40% de esta población.
- 30% del censo dentro del segundo año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este segundo porcentaje serán los que no tengan ningún tipo de subsidio que otorgue el Estado, quienes vivan en estado de indigencia o condiciones de pobreza extrema en las ciudades capitales de departamento, quienes residan en las zonas rurales más apartadas de cada municipio.
- 30% del censo dentro del tercer año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este tercer porcentaje serán los restantes que cumplan con los requisitos exigidos por esta ley y no tengan ningún tipo de subsidio relacionado con el adulto mayor que otorgue el Estado.

Parágrafo 1°. La entrega del auxilio económico del adulto mayor, dentro de cada uno de los porcentajes, será entregado de manera proporcional entre todos los departamentos, per cápita, al censo de

la población de la tercera edad, en aras de garantizar el principio de igualdad material.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios que ya estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado deberán renunciar a este para acceder al auxilio económico del adulto mayor en el momento de recibir el primer giro; estos beneficiarios seguirán recibiendo los subsidios a los que están adscritos mientras realizan el cobro del primer giro del auxilio económico del adulto mayor.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo verificará que no exista doble vinculación a programas relacionados con auxilio o subsidio para la población del adulto mayor que otorgue el Estado.

Artículo 6°. *Derogatorias*. A la entrada en vigencia de esta ley deróguense los literales a), b), c), d), e), los parágrafos 1° y 3° y la expresión “indigentes” del artículo 257, la expresión “y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente,” y el parágrafo del artículo 258 y los incisos primero y tercero del artículo 260 de la Ley 100 de 1993; los numerales 1, 2, 3, 4 y el parágrafo 1° del artículo 2.2.14.1.31, inciso 7° del artículo 2.2.14.1.32, la expresión “la asignación de cupos” del parágrafo 3° del artículo 2.2.14.1.35, las expresiones “indigentes” del inciso 1°, “del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor,” del inciso 2° del artículo 2.2.14.1.36, el artículo 2.2.14.1.38 del Decreto 1833 de 2016 y todas las demás normas que sean contrarias a esta ley.

Artículo 7°. *Vigencia*. La vigencia de esta norma iniciará a partir de su promulgación.

Honorables Congresistas

Respetuosamente me dirijo a ustedes para interponer frente al Congreso de la República, este proyecto de ley de orden Estatutario, con el fin de crear el auxilio económico del adulto mayor junto con otras disposiciones normativas, en pro de salvaguardar los derechos fundamentales del mínimo vital, de la dignidad humana y otros de la misma jerarquía normativa de la población mayor de nuestro país, cumpliendo con los principios fundantes de la seguridad social como la solidaridad y la universalidad de los derechos que ella contiene.

Por consiguiente, realizo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Facultad del Congreso

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que “*Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración*”. Ahora, el artículo 150 determina que:

“*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
(Subrayado por fuera del texto).

Trámite de la iniciativa

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

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

Comisión Primera

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

I. Objetivo del proyecto

La presente ley tiene por objetivo garantizar los derechos fundamentales de la dignidad humana y del mínimo vital a la población de la tercera edad, a partir de un auxilio de carácter pecuniario establecido en un monto de dinero, a manera de mesada pensional, para la congrua subsistencia de este grupo poblacional que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad por no poseer el derecho de pensión de vejez al no cumplir con los requisitos que exige la ley, ya sea porque no los cumplieron todos o no pudieron realizar las cotizaciones necesarias para adquirirla, logrando así un plano de igualdad material bajo los postulados de una garantía social, propia del Estado Social de Derecho.

II. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia, desde su Preámbulo, ha desarrollado el Estado Social de Derecho con un gran catálogo de garantías para la sociedad colombiana, con especial protección a los grupos poblacionales más afectados, de manera histórica y permanente, como las personas de la tercera edad.

Es así como en el art. 46 Superior estatuye como deber del Estado, la familia y la sociedad la protección de las personas mayores, y aún más asertivo fue el constituyente al darle el deber al Estado de garantizarle, a los adultos mayores, la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

La H. Corte Constitucional en Sentencia T-025/15 reiteró la consolidación del mínimo vital de las personas de la tercera edad como derecho fundamental inmerso dentro de otro, del mismo rango, como lo es la seguridad social, y agregó:

“La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental constitucional al mínimo vital en cabeza de las personas de la tercera edad, derivado de múltiples mandatos constitucionales en los que se reconocen, entre otros, los derechos a la vida digna (art. 11, C. P.), a la integridad personal (art. 12, C. P.), a la seguridad social integral (art. 48, C. P.) y a la salud (art. 49, C. P.). En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos que necesitan de un “trato especial” por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran. En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C. P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estos sujetos, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C. P., artículos 1º, 13, 46 y 48).”
(Subrayas y negrillas fuera de texto).

Es por esto que el trámite a seguir frente al proyecto que se presenta es el de una ley estatutaria, ya que, como lo ha expresado la Alta Corporación, quien en sendas providencias ha desarrollado su facultad interpretativa de los derechos fundamentales, el objeto y objetivo de este proyecto normativo es proteger y salvaguardar derechos fundamentales de la población del adulto mayor.

Consuno a lo anterior, la máxima autoridad jurisdiccional constitucional ha recalcado que las leyes estatutarias también tienen en su eje esencial regular procedimientos y recursos para la guarda de los derechos fundamentales:

“Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; [...]”

Si bien cualquier proyecto para convertirse en ley debe cumplir con los siguientes requisitos: ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórum previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución y los procedimientos exigidos por la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 142 y siguientes; realizar los anuncios del proyecto de ley previo a la

discusión y votación en cada una de las comisiones y plenarias, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes de darse su discusión y aprobación; respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160, esto es ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad, y, además de lo anterior por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, es necesario que el proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta y haya sido tramitado en una sola legislatura como lo expresa el art. 208 de la Ley 5ª de 1992:

ARTÍCULO 208. CONDICIONES. Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.
2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.
3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

Es por esto que el Estado, en cabeza del legislador, debe de realizar acciones tendientes a proteger la población mayor colombiana, más a los ancianos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; en este tópico la Corte Constitucional en Sentencia T-252/17 expresó:

Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos.

Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.

Así entonces, y bajo la amplia configuración legislativa que posee el Congreso de la República, se hace necesario que se realicen acciones positivas en pro de la población mayor de Colombia, y en punto específico de la garantía fundamental al mínimo vital; la Alta Corporación Constitucional en

distintas oportunidades¹, ha desarrollado el concepto del mínimo vital, desde la Sentencia T-426/92, en la medida de que **“el derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no solo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco.”**

Por lo tanto, esta normativa a implementar se hace más garantista del derecho, no solo del mínimo vital, sino de la dignidad humana de las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional, otorgándole un medio económico de subsistencia mejor que el establecido al día de hoy, ya que como se ha podido demostrar bajo las estadísticas del DANE², que es casi imposible vivir con menos de trescientos mil pesos mensuales.

Por consiguiente, y en aras de proteger a quienes le han aportado tantos años a sus familias y a la sociedad, se crea el auxilio económico de la tercera edad y paliar, sin estrangular el fisco nacional, la situación de muchos ancianos que ni sus propias familias pueden sostener.

Esta norma, netamente social, busca aunarse a las normativas internacionales que conminan al Estado colombiano a proteger a la tercera edad de Colombia; si bien no existe una norma internacional exclusiva, que en su generalidad se dedique por completo a la protección de las personas de la tercera edad, se han creado especificidades al respecto en algunos instrumentos creados con el fin de salvaguardar los derechos humanos.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, el cual hace parte de los tratados internacionales que conforman el Bloque de Constitucionalidad, establece:

“Art 17: Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante

¹ Cfr. entre otras las siguientes Sentencias: T-005 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-015 de 1995 (M. P. Hernando Herrera Vergara); T-144 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-198 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero); T-500 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-284 de 1998 (M. P. Fabio Morón); SU-062 de 1999 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-de-tiempo-e-ingreso>

su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Como bien lo señala la Sentencia T-025 de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A46/91, adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad. Este documento solicita a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad para este grupo poblacional. Específicamente, se incorpora el derecho de los adultos mayores a tener acceso a bienes y servicios básicos como “[...] alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.” También consagra el derecho que tienen los adultos mayores a tener acceso a otras fuentes de ingresos, a redes de apoyo y cuidado provenientes de su familia, la comunidad y el estado, a servicios sociales que les permitan vivir de manera autónoma, libre e independiente. y dispone que deben “[...] recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.”

Así, desde un ámbito internacional también se protegen los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, a través de disposiciones que exigen a los Estados velar por el cuidado de este grupo poblacional, por lo que con esta ley cumpliría con ese cometido.

Junto a lo anterior, estamos cumpliendo con las recomendaciones que dio a Colombia la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la cual recalcó que uno de los grandes desafíos para los Estados iberoamericanos es diseñar e implementar políticas y estrategias que, a partir de los postulados de la equidad, la redistribución y la inclusión, permitan a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad vivir con dignidad.

Esta organización expresó:

“Fortalecer los programas de apoyo al adulto mayor es beneficiar a las familias reduciendo sus cargas por atención a personas dependientes

mayores; es saldar la deuda social con quienes por la informalidad y el desempleo no tuvieron oportunidad de obtener una pensión; es construir futuro, al consolidar en la conciencia colectiva y, especialmente en la de niños y jóvenes, que una comunidad debe ser incluyente e integrada; es hacer sostenible la sociedad, mediante la reincorporación a los ámbitos político, social y económico de quienes con su trabajo la hicieron posible.

Surge entonces, como mandato ético, económico y político para los Estados, la construcción de pisos de protección dentro de los sistemas de seguridad social, que permitan coberturas básicas a poblaciones con especial protección constitucional, entre ellas, fundamentalmente los adultos mayores en pobreza. Ese propósito se contiene en la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, tanto como se desprende de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, a la vez que emerge claramente de las disposiciones y principios de la Constitución Política de Colombia y de su desarrollo, a través de la doctrina de la Corte Constitucional.”³



Actualmente existe el programa de “Colombia Mayor 2013” donde, como se muestra en la gráfica⁴, se asignaron un número de cupos que alcanzó casi el millón quinientos de beneficiarios, lo que incumple claramente con los principios de solidaridad y universalidad que posee el régimen de seguridad social de nuestro país, limitando ostensiblemente la entrada de más personas que requieren de pisos económicos para lograr su subsistencia mínima en condiciones de dignidad.

Es así que la ley de auxilio económico de la tercera edad buscaría que este estado de vulnerabilidad en el que se encuentran parte de las personas de la tercera edad en nuestro país sostenga un nivel de dignidad en sus vidas, se suplan necesidades básicas de ellos y exista una vinculación estatal entre los estamentos nacionales y territoriales para ayudar con el progreso social de nuestros ancianos.

³ Recomendaciones dadas desde la página 163 a 169. <http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/porta/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf>

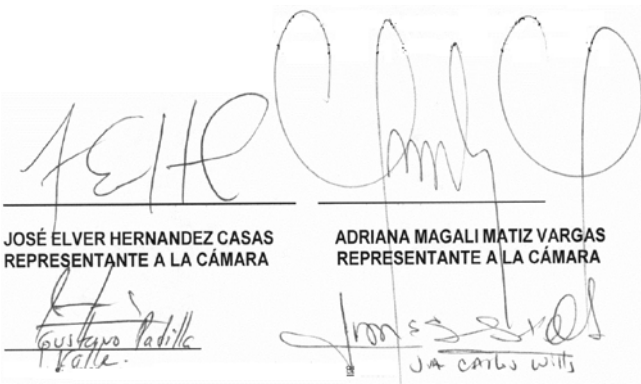
⁴ <http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/porta/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf> Pág. 65.

Dicho lo anterior, esta ley también se estructura en un fuerte sentido de guarda de los dineros públicos a destinar para los pagos a los beneficiarios de este programa, por lo que vincula a la Defensoría del Pueblo, entidad que vela por la protección de los derechos constitucionales de los colombianos, para que se satisfagan los derechos constitucionales ya desarrollados anteriormente y que la corrupción no dilapide estos rubros necesarios para el progreso social de Colombia.

Conviene subrayar que el nuevo Gobierno nacional, dentro de sus propuestas, específicamente en las propuestas 123 y 125 que presentaron en el documento “203 propuestas”⁵ se comprometieron a crear auxilios económicos para la tercera edad, como población vulnerable y desprotegida, por lo que la asistencia económica, programática y administrativa es indispensable para el desarrollo del programa y su apoyo debe estar avocado, en pro de cumplir promesas al pueblo colombiano, al éxito legislativo de esta iniciativa

Por todo esto, presentamos este proyecto de ley con la férrea convicción de mejorar el estado actual de cosas frente a la población de la tercera edad como obligación estatal y deber constitucional,

personal y político de este servidor como acuerdo programático con los colombianos.



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 049 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *José Elver Hernández, Adriana Matiz, Martha Villalba, Juan Carlos Wills, Liliana Benavides* y otras firmas.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto:

- a) Establecer una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales para que puedan celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión garantizando el derecho al trabajo sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.
- b) Promover la profesionalización de las personas que ostenten la calidad de concejales.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 136 de 1994 adicionando un párrafo, el cual quedará redactado así:

Artículo 45. *Incompatibilidades.* Los concejales no podrán:

- 1. Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por

interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.

- 2. Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.
- 3. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio, o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de este.
- 4. Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

Parágrafo 1°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra.

Parágrafo 2°. El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Parágrafo 3°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión sólo para efectos de ejercer su profesión, arte u oficio a los concejales de los municipios

⁵ <https://s3.amazonaws.com/ivandunquewebsite/static/propuestas.pdf>

de categorías cuarta, quinta y sexta con entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, salvo en el municipio donde fue elegido y los municipios del mismo departamento.

Artículo 3°. *Promover el acceso a la formación profesional, tecnológica y técnica de los Concejales.* Quienes ostenten la condición de concejal y accedan a las instituciones de educación superior públicas a programas académicos en carreras profesionales, tecnológicas y técnicas tendrán derecho al 50% del valor de la matrícula a cargo del presupuesto del Concejo, siempre y cuando el concejal que acceda, tenga ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo 1°. El derecho se mantendrá mientras el beneficiario ostente la calidad de concejal y apruebe la totalidad del crédito o materias del pénsum académico. Se perderá el beneficio cuando el concejal sea sancionado disciplinariamente, penal o fiscalmente o pierda su investidura.

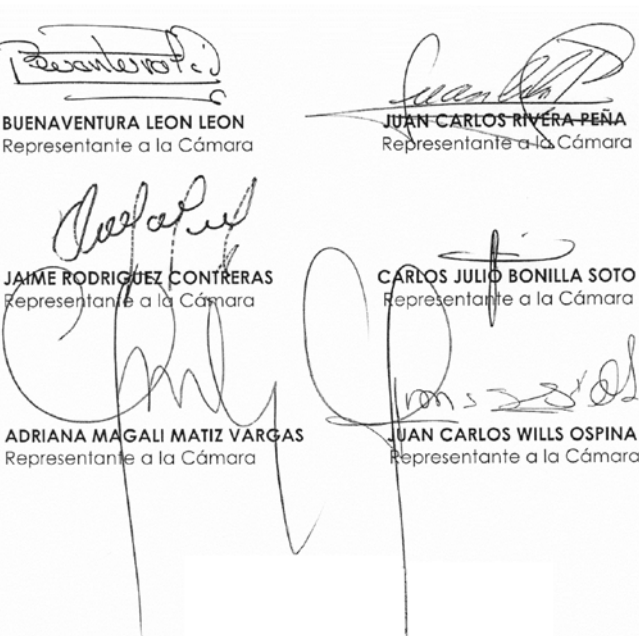
Quien sin causa justificada abandone el programa académico deberá restituir el valor erogado, a la respectiva corporación pública de acuerdo al valor vigente al momento del retiro.

Parágrafo 2°. Dentro de los presupuestos de los Concejos Municipales se destinará un rubro con destino a la formación superior profesional, tecnológica y técnica de los concejales.

Parágrafo 3°. La mesa directiva de cada concejo evaluará las solicitudes del beneficio, verificará el cumplimiento de los requisitos y aprobará la concesión del mismo.

El Concejo Municipal reglamentará mediante acuerdo el procedimiento para el otorgamiento del beneficio, que deberá ser en igualdad de condiciones para todos los miembros de la corporación que deseen obtenerlo, para la reglamentación tendrán un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización.

I. Introducción

Colombia tiene en sus 1.102 municipios un total de 12.166 concejales para el periodo 2016-2019, de los cuales 966 municipios son de sexta y abarca un promedio aproximado de más de 10.143 concejales, que equivale a un 83%, aproximadamente. En estudio realizado el año 2016 Fenacon identificó que el 60 % de los concejales son bachilleres, el 17 % es profesional, y otro 17 % técnico o tecnólogo.

En varios encuentros y de distintas índoles los concejales del país han solicitado les sea reconocido condiciones más favorables para ejercer su función, en agosto de 2017 en un encuentro nacional de concejales realizado en Medellín, los concejales

reclamaron condiciones más dignas, no tienen primas, ni salarios, los concejales están por fuera de elementos que los protejan laboralmente, “Cualquier concejal que se quiera hacer a una pensión tiene que cotizar de su bolsillo”, Jesús Aníbal Echeverri, Presidente del Concejo de Medellín expuso “Uno se pone corazón de hierro. La labor de concejal es un honor que cuesta mucho”.

Por su parte Miguel Jaramillo Luján, experto en márketing político, subrayó que es válido el debate de dar mejores condiciones a los concejales, clave para propiciar que lleguen a cabildos locales profesionales idóneos, que ayuden en veeduría y acompañamiento a ciudadanos en creación de políticas públicas. Jaramillo Luján considera que esas garantías son pocas y acota que esa precariedad hace que “muchas veces, dentro de las dinámicas de la politiquería, muchos alcaldes opten por entregarle a cada concejal una dependencia dónde tener su burocracia”.

El ejercicio de la labor como concejales en Colombia como lo manifestó el Dr. Edgar Polo de Fenacon ha pasado por distintas etapas desde la gratuidad, las inhabilidades e incompatibilidades, el conflicto de intereses, el poco presupuesto para el propio funcionamiento de las corporaciones públicas, entre otras y hacer control político en dichas condiciones, implica un grado de desventaja frente a las competencias de la Constitución y que la ley les ha atribuido, pero a ello debe sumarse el escaso porcentaje de concejales que cuentan con un grado de preparación en el quehacer de lo público. Señaló el Director que, aunque se han tenido avances se requiere el apoyo del Congreso, con el fin de iniciar proyectos de ley que se inclinen al mejoramiento de la calidad de vida y dignificación de la labor de los concejales, para que así su trabajo sea reconocido en condiciones equitativas y justas.

El artículo 45 de la Ley 136 de 1994, que se pretende modificar indica frente a las incompatibilidades de los concejales, las siguientes:

“ARTÍCULO 45. INCOMPATIBILIDADES.
Los concejales no podrán:

1. *(Artículo 3° de la Ley 177 de 1994 derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000).*
2. *Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.*
3. *Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.*
4. *Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del*

respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de este.

5. *Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.*

Parágrafo 1°. *Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra.*

Parágrafo 2°. *El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.”*

II. Objeto

El presente proyecto de ley pretende adicionar un parágrafo al citado artículo configurando una excepción del régimen de incompatibilidades frente a la celebración de contratos por parte de los concejales de cuarta, quinta y sexta categorías, garantizando el derecho al trabajo.

Lo anterior bajo la autorización Constitucional de encontrarse facultado el Legislativo para establecer el régimen de incompatibilidades y sus excepciones y los principios de proporcionalidad y razonabilidad de configuración de las mismas.

Así mismo el proyecto busca promover la formación académica profesional, tecnológica y técnica de los concejales bajo criterios de responsabilidad, cualificando el servicio que presta a la comunidad y a los entes territoriales.

III. Antecedentes

Esta iniciativa legislativa ya fue objeto de debate y en su momento contó con un gran apoyo de diferentes sectores, además del respaldo con ponencia positiva para primer debate.

Vale la pena recordar, que como parte del análisis al proyecto de ley, el jueves 23 de mayo se llevó a cabo audiencia pública en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, en la que participaron diferentes concejales del departamento de Cundinamarca, la Federación Nacional de Concejales (Fenacon), representantes del Ministerio del Interior, entre otros.

Dicha audiencia que se desarrolló con gran éxito permitió conocer el apoyo que tiene la iniciativa legislativa no solo por parte de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categorías, también por parte de los concejales de otras categorías, quienes públicamente manifestaron su conformidad y afinidad con el proyecto de ley.

De igual forma las entidades como Fenacon y el Ministerio del Interior, a través de sus representantes realizaron una serie de observaciones en busca de fortificar la iniciativa y resolver las necesidades expresadas por los concejales asistentes, manifestando su disposición para seguir

fortaleciendo estos espacios de participación y debate de temas tan importantes como el que se plantea en el proyecto de ley.

Por lo anterior se destaca el apoyo que tiene la iniciativa desde varios sectores de la población, resaltando de igual forma las observaciones radicadas por el Concejo Municipal de Sesquilé en las que claramente se ratifica lo contenido en la exposición del proyecto de ley:

“Que los ingresos por honorarios en los municipios de estas categorías son bajos e incluso inferiores al salario mínimo legal vigente y tal como lo contiene el proyecto, en uno de los artículos la iniciativa pretende promover la profesionalización, formación académica, otorgándonos un descuento del 50% en el valor de la matrícula, para que podamos ingresar a instituciones de educación superior públicas y acceder a los diversos programas académicos en carreras profesionales, tecnológicas y técnicas que estas ofrecen”.

IV. Marco constitucional y legal

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- **Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio... Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.
- **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas...
- **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
- **Artículo 293.** Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.
- **Artículo 312.** (...) La ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional ha desarrollado la figura de las incompatibilidades y la asignación de honorarios de los concejales a través del tiempo en diferentes leyes:

- **Ley 80 de 1993**, “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- **Ley 136 de 1994**, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- **Ley 617 de 2000**, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”
- **Ley 1368 de 2009**, “por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. Liquidación honorarios concejales.
- **Ley 1551 de 2012**, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

V. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Encanto al régimen de incompatibilidades de los concejales

Teniendo en cuenta que la propia Constitución Política de Colombia en su artículo 312 establece que la ley determina las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, el presente proyecto de ley busca como uno de sus objetivos establecer una excepción al régimen de incompatibilidades en aras de garantizar la posibilidad a los miembros de las corporaciones públicas de los municipios que poseen las categorías más bajas (cuarta, quinta y sexta) obtener un ingreso diferente a los honorarios, habida cuenta que lo percibido es insuficiente para su sustento mínimo.

Competencia del Congreso de la República

Según lo prescrito por el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad e imparcialidad, entre otros. Para hacer efectivos estos principios, la propia Constitución prevé una serie de inhabilidades e incompatibilidades de rango constitucional y legal colocando en manos del legislador el diseñar el régimen de los servidores públicos que se encuentran al servicio del Estado.

El artículo 123 superior señala que “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.”

Ahora bien, respecto de los funcionarios de elección popular de las entidades territoriales, las normas superiores de manera concreta autorizan

al Congreso de la República para establecer prohibiciones, inhabilidades e impedimentos aplicables a los ciudadanos que aspiren o sean elegidos. En efecto, al respecto el artículo 293 de la Carta prescribe lo siguiente:

“ARTÍCULO 293. Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.” (Destaca la Corte).

Adicionalmente, la Carta se refiere de manera concreta a la facultad del legislador de regular las causales de inhabilidad e incompatibilidad de quienes acceden al cargo de concejal. Al respecto el artículo 312 de la Carta modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2007 prescribe:

“ARTÍCULO 312. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros, según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

“La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.” (Destaca la Corte).

Con base en esta prerrogativa atribuida por la Carta al legislador, reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República goza de una amplia libertad de configuración legislativa a la hora de definir las calidades y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular de las entidades territoriales, entre ellos los concejales.¹

– **Criterio de razonabilidad y proporcionalidad para fijar incompatibilidades**

La Corte ha hecho particular énfasis en que el ejercicio de la potestad de configuración por el Legislador para determinar causales de inhabilidad e incompatibilidad o para regular su alcance cuando a ello está facultado, no puede ser irrazonable ni desproporcionado²:

Al respecto ha dicho:

“El legislador, como ya se expresó, goza de autorización constitucional para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad en cuanto al

ejercicio de cargos públicos, y al hacerlo, en tanto no contradiga lo dispuesto por la Carta Política y plasme reglas razonables y proporcionales, le es posible introducir o crear los motivos que las configuren, según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución. Exigirlo así significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma.”³

Del análisis Jurisprudencia se puede concluir que la Constitución Política delega directamente en el legislador la competencia para determinar las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales; que la jurisprudencia ha reconocido que esta atribución le concede al Congreso un amplio margen de configuración legislativa en el señalamiento de los motivos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad, los cuales pueden ser específicos para el cargo; pero que, no obstante lo anterior, la competencia legislativa se encuentra restringida por la finalidad que persigue –lograr la moralidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de la gestión de los concejales–, y por el respeto a los principios y valores constitucionales, entre ellos los derechos fundamentales implicados, como lo son el derecho a la igualdad, al trabajo, al acceso a los cargos de elección popular y al ejercicio de la función pública, así como por los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad.

A su turno, la Corte ha entendido las incompatibilidades, como:

“una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado”⁴

Bajo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que configuran las incompatibilidades se debe indicar que los concejales, pese a ser servidores públicos, no son empleados estatales o funcionarios públicos, ni el ejercicio de su investidura les reporta ingresos permanentes como para dedicarse sólo a esta actividad.

¹ Sobre este asunto se ha pronunciado uniformemente, entre otras, en las Sentencias C-194, C-231, C-329 y C-373 de 1995, C-151 y C-618 de 1997, C-483 de 1998, C-209 y C-1412 de 2000, C-952 de 2001, C-311 de 2004, etc.

² Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997.

³ Sent. C-617/97 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ Sentencia C-181 de 1997, M. P. Fabio Morón Díaz.

El artículo 128 de la Constitución Política establece:

“Artículo 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”

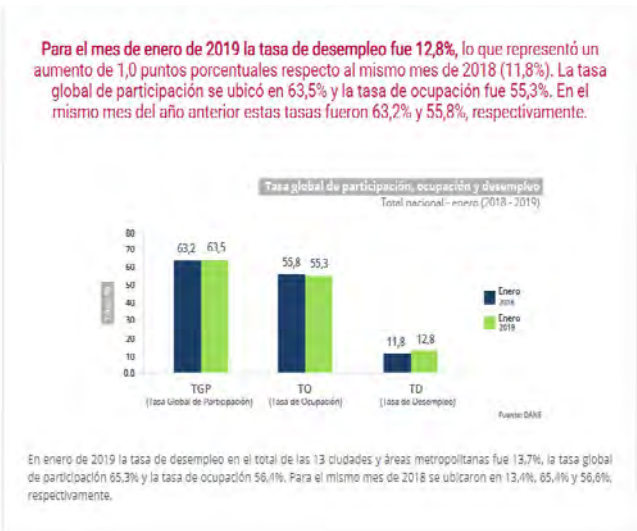
Los honorarios que reciben los concejales tal como lo prevé la Ley 136 de 1994 constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, “con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales”, en este entendido la limitación prevista en el artículo 45 de la Ley 136, en cuanto a contratar, debe ser vista en el ámbito de aplicación local o territorial.

En primer lugar, atendiendo la restricción del artículo 128 Constitucional, consonante con las previsiones del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, en donde los honorarios percibidos por los Concejales son con cargo al presupuesto municipal.

– **El empleo en el sector privado**

Otro de los factores que es menester tener en cuenta para efectos de proponer la excepción de la incompatibilidad y generar otra alternativa de ingreso a los concejales de las categorías cuarta, quinta y sexta, diferente a los honorarios por sesión, son las condiciones de empleabilidad en el país, en especial en los municipios de estas categorías que concentran la mayor parte de centros poblados y rurales dispersos, a los que se dirige el proyecto y donde el desempleo crece.

El DANE dio a conocer que el desempleo en el país aumentó en 2018 respecto al año anterior. Pasó del 9,4% al 9,7%, en el boletín técnico GEIH de enero 2019, da las cifras sobre la tasa de desempleo en los centros poblados y rural disperso en el trimestre móvil noviembre 2018 - enero 2019 la cual fue de 5,6%, la tasa global de participación 59,5% y la tasa de ocupación 56,2%. En el trimestre móvil noviembre 2017 - enero 2018 estas tasas se ubicaron en 5,4%, 59,6% y 56,4%, respectivamente, es decir, con tendencia a incrementar.



Según el portal el empleo, la población desocupada en Colombia en 2018 ascendió a 2.406.000 personas, según informó el DANE al presentar los principales resultados en materia laboral del año pasado.

En 2017, la cifra de personas desocupadas fue de 2.314.000. Es decir, el año pasado hubo 92.000 desocupados más en el total nacional. Por su parte, la población ocupada aumentó de 22.383.000 en 2017 a 22.457.000 en 2018.

Miles de personas	Total nacional *(variación estadísticamente significativa)		
	2018	2017	Variación absoluta
Población ocupada	22.457	22.383	+75
Población desocupada	2.406	2.314	+92*
Población inactiva	13.998	13.658	+340*

Las ramas de actividad que jalonaron la población ocupada fueron la industria manufacturera; los servicios comunales, sociales y personales y la construcción. La mayoría de colombianos ocupados, sin embargo, lo hacen por cuenta propia.

Colombia completó tres años con la desocupación al alza: En 2012, el desempleo quedó en 10.4%; en 2013: 9.6%; en 2014: 9.1%; en 2015: 8.9%; en 2016: 9.2%; en 2017: 9.4%; en 2018: 9.7%.

El Gobierno Nacional a través de la Ministra de Trabajo manifiesta que:

“Mientras que en Colombia no flexibilicemos las formas de contratación, para respetar al trabajador, para respetarle todos sus derechos y no sigamos trabajando solamente por aquellos que hoy son tan afortunados que tienen su pensión, este país no va mejorar las cifras de empleo”, puntualizó la Ministra Arango.

Sumado a la falta de oportunidades que hoy se presentan en los municipios de todo el país se encuentra el fenómeno de la migración de extranjeros a Colombia impactando el mercado laboral colombiano, de acuerdo con análisis que publicó *El Tiempo* en la nota “El mercado laboral ya siente la migración colombiana”, sobre las cifras presentadas por el DANE “en diciembre de 2018, el 1,3 por ciento de los 22,9 millones de personas que trabajan eran migrantes que laboraban en Venezuela 12 meses atrás. Es decir, que esas 300.000 personas que llegaron del país vecino son casi la mitad de los 637.000 que entraron al mercado laboral al cierre del 2018. Según la explicación del DANE, de esos 300.000 migrantes nuevos en el mercado de trabajo, 170.000 son independientes y 130.000, asalariados. Así mismo, unos 250.000 tienen trabajos informales”.

Adicionalmente, se hace necesario tener en cuenta que las condiciones de empleabilidad en los municipios de inferiores categorías son escasas, la geografía política colombiana está dividida. Una Colombia que es de los municipios de categorías especiales y primera, que son las ciudades capitales y municipios que tienen músculo económico para generar programas o proyectos de inversión

que incrementan las posibilidades de generar empleo, que son las 32 capitales, otros municipios de segunda y tercera categorías y las áreas metropolitanas que tienen una economía propia. El resto, 1.034 municipios pertenecen a las categorías 4, 5 y 6 siendo esta última categoría la más amplia (966 municipios), que no tienen recursos propios suficientes para poder financiar proyectos que generen inversión pública y, por ende, las fuentes de empleo son mínimas.

Si bien es cierto, que los cabildantes podrían tener acceso al sector privado no podemos desconocer las circunstancias expuestas por las que atraviesa la economía del país cuando las cifras de desempleo aumentan, resulta oportuno entonces buscar alternativas que no limiten la posibilidad de acceder a otras formas de ingresos a los concejales de categorías inferiores cuyos ingresos no son suficientes para el sustento mínimo vital, permitiéndoles contratar con el Estado en la modalidad de prestación de servicios y/o de apoyo a la gestión en aquellas entidades públicas que no tengan injerencia en lugar donde este fue elegido, ni influencia en las entidades territoriales del mismo departamento, esto con el fin de prevenir riesgos o prácticas clientelistas.

– **No se afecta la moralidad pública de la contratación pública y se garantiza el derecho al trabajo**

La contratación administrativa, entendida como los procedimientos a cargo del Estado con el cual satisface las necesidades de sus conciudadanos, deben garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales previstos en el artículo 209 de la Carta y aquellos que la ley especifica en materia de contratación, refiriéndonos a los principios de moralidad, transparencia, selección objetiva, así como las incompatibilidades a las que se ha hecho referencia en el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, que fueron creadas bajo el imperio normativo de la Ley 80 de 1993.

De tal manera, la modalidad de contratación directa a través de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con entidades públicas en las que no tengan injerencia por su calidad de concejal permite a los cabildantes de cuarta, quinta y sexta categorías acceder a oportunidades laborales sin infringir los principios de contratación pública ya mencionados y, por el contrario, busca que las personas que ostentan la calidad de concejal no dependan exclusivamente de los honorarios que perciben por esta actividad.

Así mismo, el proyecto de ley busca generar un trato justo y equitativo ya que la incompatibilidad establecida en el numeral 3 del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, no resulta razonable y proporcional al imponerle una carga a un concejal de categoría cuarta a sexta que percibe ingresos por honorarios bajos e incluso inferiores a un salario mínimo en el caso de los de sexta categoría, limitándoles la posibilidad de acceder a través del ejercicio exclusivo de su profesión, arte u oficio a la obtención de otro ingreso

a través de un vínculo contractual que les permita un sustento digno.

La excepción que se propone busca evitar y prevenir incluso que las personas que ostentan la calidad de concejal dependan exclusivamente de los honorarios que percibe, lo cual puede conducir a conductas proclives a comprometer su poder político de decisión dentro de la corporación.

Por otra parte, no resulta conveniente para muchos profesionales aspirar a ocupar curules en las corporaciones públicas, porque de cierta manera sienten que al vincularse como concejal limitan su progreso profesional al restringirles la posibilidad de contratar en el ejercicio de su profesión con entidades públicas diferentes a las que pueda tener injerencia por su condición, ajenas al territorio y a las competencias o funciones de los cabildantes. Permitir que personas profesionales que se encuentran vinculadas a través de contratos con el Estado tengan la posibilidad de acceder a las corporaciones públicas y aportar sus conocimientos al ente territorial y a la comunidad, profesionaliza las corporaciones.

– **Los concejales no tienen salario, reciben honorarios**

A diferencia de los alcaldes y gobernadores del país, los concejales no reciben un salario mensual. Para ellos, se fijó unos honorarios por sesiones a las que asisten.

Los concejales no son empleados públicos: son servidores públicos y no devengan salario, sino honorarios por asistir a las sesiones de debate. Hoy, un concejal de los municipios de categoría especial recibe \$497.692 mil pesos por asistir a una sesión de discusión, mientras los de categoría primera reciben \$421.699 mil y los de categoría sexta \$124.460 mil pesos, para un promedio mensual de \$726.016, que equivale casi a la cuarta parte de lo recibido por los de categoría especial y primera.

El 87.7% de los municipios pertenecen a la categoría sexta lo que muestra una distancia abismal entre esta gran mayoría y los centros urbanos que por múltiples razones han venido creciendo a un ritmo muy superior.

Como lo dio a conocer la Federación Colombiana de Concejos y Concejales (Fenacon), el valor de los honorarios para los concejales en 2019, es el definido en la Ley 1368 de 2009, el cual establece que se tendrá en cuenta el IPC del año anterior. Para el 2018 fue del 3,18%.

La página www.dane.gov.co, perteneciente al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, dió a conocer el reporte oficial de la variación del Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.) del año 2018 el cual se reportó en 3,18-



Honorarios de concejales para Colombia 2019

Categoría	Valor sesión 2018	Variación Anual IPC 2018	Valor sesión 2019
Especial	\$482.354	3.18	\$497.692
Primera	\$408.703	3.18	\$421.699
Segunda	\$295.418	3.18	\$304.812
Tercera	\$236.971	3.18	\$244.506
Cuarta	\$198.237	3.18	\$204.540
Quinta	\$159.655	3.18	\$164.732
Sexta	\$120.625	3.18	\$124.460

Por otro lado, actualmente como ya se acotó, los concejales en su gran mayoría se encuentran en municipios clasificados como de sexta categoría, en donde conforme a la Ley 136 de 1994 artículo 23, dispone que:

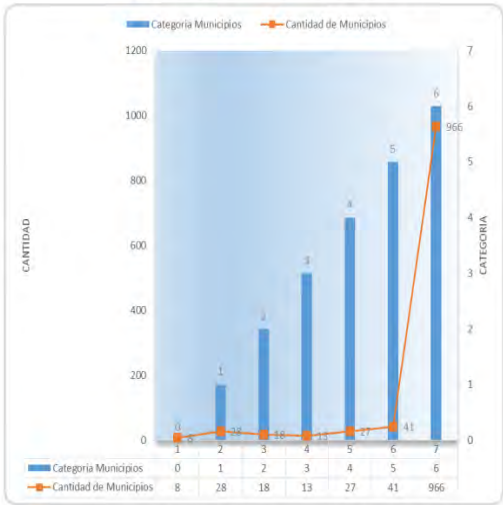
“Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre”.

Tabla No. 5 Total Cantidad de Municipios por Categoría.

Categoría Municipios	Cantidad de Municipios
0	8
1	28
2	18
3	13
4	27
5	41
6	966
TOTAL	1101

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGN.

Gráfica No. 6 Distribución municipal por Categorías



Fuente: Elaboración propia con información de la CGN 2017.

El artículo 66 de la norma en cita modificado por la Ley 1368 de 2009 dispone Artículo 1°. Causación de Honorarios. El Artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 66. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

Categoría	Honorarios por sesión
Especial	\$347.334
Primera	\$294.300
Segunda	\$212.727
Tercera	\$170.641
Cuarta	\$142.748

Categoría	Honorarios por sesión
Quinta	\$114.967
Sexta	\$86.862

A partir del primero (1°) de enero de 2010, cada año los honorarios señalados en la tabla anterior se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año. (...)”

El ingreso promedio de los concejales percibidos por concepto de honorarios de acuerdo a su categoría en el país es el siguiente:

CATEGORÍA	VALOR PROMEDIO ANUAL	VALOR PROMEDIO MENSUAL
Especial	\$74.653.800	\$6.221.150
Primera	\$63.254.850	\$5.271.238
Segunda	\$45.721.800	\$3.810.150
Tercera	\$17.115.420	\$1.426.285
Cuarta	\$14.317.800	\$1.193.150
Quinta	\$11.531.240	\$960.937
Sexta	\$8.712.200	\$726.017

Como se observa en la tabla, la diferencia que se presenta en los tres municipios de inferior categoría con respecto a los demás es hasta cinco veces menor, incluso los concejales de la categoría sexta reciben honorarios inferiores a un salario mínimo legal mensual, en una actividad que acorde a la norma actual genera una exclusividad.

Garantizar a través de la excepción propuesta en el presente proyecto de ley, da la posibilidad a los concejales de vincularse como contratistas de prestación de servicios profesional o de apoyo a la gestión solo para el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en otras entidades públicas diferentes a las del municipio donde este es elegido, garantiza el derecho al trabajo y a recibir un ingreso digno.

Frente a los honorarios percibidos por estos servidores públicos, la Corte Constitucional en Sentencia 231/95 ha indicado:

Los honorarios que reciben los concejales constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, **“con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales”, de manera que al percibirse simultáneamente con cualquiera otra asignación proveniente del mismo tesoro público, o de empresas o instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado, se configura la prohibición constitucional de que trata el artículo 128 de la Carta Fundamental, con la salvedad de los casos expresamente determinados por el legislador.**

Así las cosas y dado que estos dignatarios no gozan de los beneficios económicos que confiere una relación laboral, mal puede prohibirse a los concejales desempeñar otras labores que les permitan

garantizarse una subsistencia digna, siempre que no incurran en alguna otra de las causales de incompatibilidad previstas en la ley.

De acuerdo a lo expuesto, basta señalar que cuando la norma constitucional prohíbe a toda persona recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, sólo establece como excepción los casos determinados por la ley, es decir, que el constituyente habilitó al legislador para señalar eventos extraordinarios en los cuales se podrá autorizar a una persona a recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, siempre y cuando no desconozca el mandato superior.

– **Frente a la constitucionalidad y el principio de igualdad**

Otorgar beneficios a un grupo de concejales y no a otros no implica violación al principio de igualdad tal como se argumenta a continuación:

La Corte Constitucional en Sentencia C-390-16 de 27 de julio de 2016 indico lo siguiente:

El otorgar un beneficio a un grupo de concejales y no a otros no implica necesariamente una violación al principio de igualdad

4.1. Los municipios de Colombia se encuentran clasificados legalmente según categorías, establecidas de acuerdo con los criterios de población e ingresos, en los siguientes términos,

“Ley 136 de 1994; artículo 6°.- Categorización. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:

CATEGORÍA ESPECIAL: Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

PRIMERA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEGUNDA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

TERCERA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

CUARTA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes

y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

QUINTA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEXTA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1°. Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Así mismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 2°. Para los efectos de esta categorización, no se computarán los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos.”

...

4.3. Para la Sala, el argumento no es procedente. Como se indicó, la jurisprudencia ha señalado que no es posible comparar regímenes laborales y prestacionales con diferencias, de manera puntual y parcial, no de forma completa e íntegra. Ello en razón a que un beneficio otorgado de más en un determinado régimen, puede estar compensado por otro tipo de beneficio distinto en otro régimen diferente. Sólo una comparación integral de ambos conjuntos de reglas puede mostrar si uno de ellos es discriminatorio e inequitativo frente al otro. “(Subrayado propio).

De esta manera es claro que la categorización de los municipios se realiza de acuerdo a ciertas características que hacen diferentes a los municipios y por tanto las condiciones que tienen los concejales de los mismos.

De igual forma la Corte Constitucional ha reiterado en la Sentencia C 540-2001 que la igualdad solo se vulnera cuando el trato diferencial no está argumentado de forma objetiva y razonable, así:

“La igualdad, como factor de igualación y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como “la relación de proporcionalidad”.

En el presente proyecto dicha relación de proporcionalidad se evidencia en el análisis de la

diferencia en los ingresos que perciben los concejales de acuerdo a las categorías determinadas por la ley, realizando la comparación objetiva en relación a la solvencia económica y la calidad de vida que tienen los concejales de categorías 1, 2 y 3 y por el contrario los ingresos de las categorías 4, 5 y 6.

La relación de proporcionalidad se da claramente en la capacidad económica y adquisitiva con que actualmente cuentan los concejales de categorías 1, 2 y 3 en relación a la nueva posibilidad de aumento de ingresos de los concejales de categorías 4, 5 y 6 que permite equiparar dicha capacidad económica.

Por su parte la Universidad del Rosario al manifestar su concepto sobre el principio de igualdad índico que:

“Lo anterior también encuentra correlato en lo que toca con el régimen de las autoridades territoriales (en este caso municipales) que como tal, varía conforme a los requerimientos y a la complejidad orgánica del ente territorial. Por esta razón, es constitucionalmente admisible que se establezcan regímenes prestacionales diferenciados respecto de las autoridades territoriales, siempre y cuando, se observen los mismos límites (proporcionalidad y razonabilidad) de forma tal que no se afecte la igualdad. Tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional. [...]”

2. Para la intervención, un trato igual entre los municipios y los concejales de los mismos, dadas las diferencias existentes, sería lo que violaría el principio de igualdad de manera grosera. Dice al respecto,

“[...] el nivel de complejidad de los asuntos de un municipio es directamente proporcional con la categoría que el legislador le asigna, con la competencias y tareas que deben desarrollarse y con las prestaciones que en consecuencia se reconocen a las autoridades respectivas. Luego, si se equiparan todas las situaciones y se diera un tratamiento igualitario a las autoridades territoriales, habría un evidente desconocimiento al principio de igualdad, toda vez que el hecho de que la Constitución permita al legislador la categorización de los municipios, es un reconocimiento al hecho cierto de que entre ellos se presentan diferencias relevantes a todo nivel, lo cual justifica con suficiencia el hecho de que haya regímenes prestacionales con enfoque diferencial.” (Subrayado propio)

La excepción propuesta no puede predicarse de todas las categorías, teniendo en cuenta que las condiciones económicas son desfavorables para los concejales de los municipios de menor categoría (cuarta, quinta y sexta) en comparación con las de categoría primera o especial, incluso por las mismas condiciones financieras y presupuestales de los entes territoriales.

En razón a lo anterior y ostentando los concejales la calidad de servidores públicos, cuyo servicio hoy en día es reconocido a título de honorarios por los períodos de sesiones, dichas asignaciones no pueden percibirse simultáneamente con cualquiera

otra asignación proveniente del tesoro público, sin perjuicio de quebrantar la prohibición constitucional señalada en el artículo 128.

– **Promover el acceso a la educación de los concejales**

Si bien es cierto, que la Ley 1551 de 2012 contempla ciertos beneficios y algunos mecanismos para que los concejales puedan recibir procesos de formación académica, no es menos cierto que en la práctica, esos procesos de formación se quedan en capacitaciones o diplomados que, aunque aportan a los conocimientos de los concejales resultan insuficientes a la labor que estos deben ejecutar ante las comunidades que los eligieron.

Muchos concejales encuentran en dichas capacitaciones y diplomados la motivación para acceder a educación técnica o profesional, sin embargo, se encuentran limitados presupuestalmente.

Basta conocer en todo caso lo enunciado en su momento en la edición N° 1 de la revista *Fenacon* en diciembre de 2016 por el Director de la entidad cuando indico lo siguiente:

“Nuestros concejos municipales fueron renovados en un 76%, es decir, 12.166 concejales en Colombia, tenemos 9.246 nuevos.

A pesar de que la Ley 1551 de 2012 trae para nuestros servidores públicos la corporación y la formación en áreas de la Administración Pública, a través de universidades o de la ESAP, vemos con gran preocupación como las primeras instituciones se amparan bajo los ya reiterados conceptos y fallos de la Corte constitucional frente a la “Autonomía Universitaria”, lo que indico que queda a voluntad de los mismos el abrir o no un cupo limitado para dar cumplimiento a la norma, caso desde que nació la ley no se ha hecho.

Por otra parte, la ESAP ha iniciado capacitaciones a través de sus territoriales, pero su escasa capacidad administrativa y presupuesto ha sido un límite infranqueable para el cumplimiento de sus metas, pues no puede llegar cubrimiento a todos los municipios que la requieran.

La citada Ley 1551 de 2012 creó el fondo de concurrencia para los fines que hemos mencionado, pero no dejamos de lado que es un fondo sin fondos. Se debe esperar a que la voluntad política que quienes dirigen estas instituciones pueda apropiarse recursos necesarios para así poder llevar formación, desarrollo, trabajo social y bienestar, con la aprobación de policías públicas.

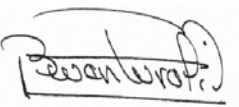
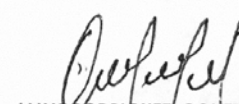
Ahora bien, se debe propender porque el acceso de los concejales a la universidad no se limite a la ESAP y por el contrario dicha oferta académica sea ampliada a las diferentes instituciones públicas que pueden ofrecer un sinnúmero de carreras técnicas, tecnológicas y profesionales.

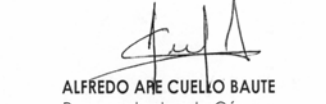
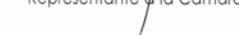
De igual forma, se debe recordar la afirmación que hizo el Director Ejecutivo Edgar Alberto Polo Devia de la Federación Nacional de Concejales y Concejos (Fenacon) (agosto de 2017) señalando:

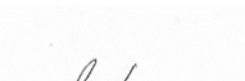
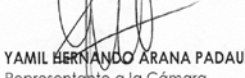
“Cada cuatro años entre el 70 y 80 por ciento de los 12.243 concejales del país son elegidos por primera vez. Muchos llegan por su capacidad de liderazgo, y no por su conocimiento sobre la administración pública, razón por la cual todas estas iniciativas formativas son vitales para que estos nuevos líderes puedan tomar decisiones sobre políticas públicas para el beneficio de sus comunidades. En un estudio realizado el año pasado por la Federación identificamos que el 60 % de los concejales es bachiller, el 17 % es profesional, y otro 17 % técnico o tecnólogo”.

Plantear otras alternativas que permitan a los concejales del país acceder a la educación superior en carreras profesionales, tecnológicas o técnicas a través de incentivos en la matrícula en instituciones de educación superior públicas, promueve la profesionalización de los concejos municipales fortaleciendo incluso la actividad de las corporaciones y el desarrollo de los territorios.

Por lo expuesto, pongo en consideración de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley “por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización”.

 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Representante a la Cámara
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara	 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara

 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara
 FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA Representante a la Cámara	 ALFREDO ARE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara
 CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON Representante a la Cámara	 GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ Representante a la Cámara
 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante a la Cámara
 NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara	 JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS Representante a la Cámara

 EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO Representante a la Cámara	 JOSÉ GUSTAVO PADILLA OROZCO Representante a la Cámara
 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara	 FELIPE ANDRES MUÑOZ DELGADO Representante a la Cámara
 JIMMY HAROLD DÍAZ BURBANO Representante a la Cámara	 YAMIL BERNANDO ARANA PADAUÍ Representante a la Cámara
 ARMANDO ANTONIO ZABARÁIN DE ARCE Representante a la Cámara	 MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ Representante a la Cámara
 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 046 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por los honorables Representantes *Buenaventura León, Jaime Lozada y Armando Zabaráin*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.
* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2019
CÁMARA

por el cual se crean medidas de protección a la población adulta mayor y en condición de discapacidad.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto proteger, con propósito de integralidad, a la población adulta mayor o personas en condición de discapacidad que se encuentren en estado de vulnerabilidad, indigencia, pobreza o pobreza extrema, con nuevas medidas claramente establecidas que tienen como principio rector la solidaridad, en aras de lograr el más alto nivel posible del goce efectivo del mínimo vital, salud, rehabilitación, inclusión y participación en su núcleo familiar y social.

Artículo 2°. *Definiciones.* Se tendrán las siguientes definiciones que se desarrollan en esta ley:

- a) **Adulto mayor:** Aquellas personas que tienen 60 años o más de edad.

- b) **Vulnerabilidad**¹: Es “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos (...)”. Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos”.
- c) **Indigencia**²: Es la ausencia de recursos para cubrir las necesidades básicas, de igual manera el Alto Tribunal ha definido tal concepto como la persona carente de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia.
- d) **Pobreza**: Es la situación en que se encuentra aquella persona que no puede sufragar sus gastos básicos sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimento.
- e) **Pobreza extrema**: La Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2015 define esta situación como aquellas personas que “i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tienen; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición”.
- f) **Personas con y/o en situación de discapacidad**: Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- g) **Inclusión social**: Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de edad mayor o discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad o adultos mayores.
- h) **Acciones afirmativas**: Políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad o a la población mayor, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.
- i) **Acceso y accesibilidad**: Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad o adultos mayores, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona.
- j) **Rehabilitación funcional**: Proceso de acciones médicas y terapéuticas, encaminadas a lograr que las personas con discapacidad o adulta mayor, estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que les posibilite modificar su propia vida y ser más independientes.
- k) **Protección integral**: Todas las acciones afirmativas que el Estado y los particulares realizarán en pro de garantizar la rehabilitación funcional y la garantía del mínimo vital a la población adulta mayor y con y/o situación de discapacidad.

Artículo 3°. Tanto las entidades públicas como privadas, que presten el servicio de salud a las personas en condición de discapacidad o adulta mayor, según lo establecen los artículos 1° y 2° de la presente ley, y bajo los lineamientos que exige la Ley Estatutaria 1618 de 2013, ya sean de régimen contributivo o subsidiado, deberán dar trato privilegiado a las citas y tratamientos médicos y/o terapéuticos, siendo atendidos de manera preferencial y expedita.

Parágrafo. Las citas médicas y/o de orden terapéutico para las personas indicadas en los artículos 1° y 2° de la presente ley, no podrán exceder el término de un (1) mes contados a partir de la expedición de la orden médica y/o terapéutica, para su asignación y atención.

Artículo 4°. Cuando se exigieren, por razones médicas y/o terapéuticas, medicamentos, tratamientos y/o utensilios ortopédicos para las personas indicadas en los artículos 1° y 2° de la presente ley, que no estén incluidos en el POS, no

¹ Corte Constitucional sentencia T-701 de 2017

² Corte Constitucional sentencia T-385 de 2014

podrán ser negados, y las Entidades de salud harán cobro directo al Fosyga.

Parágrafo 1°. Se creará la Subcuenta de protección de la población especificada en los artículos 1° y 2° en el Fosyga, que tendrá fondos del orden nacional y territorial. Las entidades encargadas de administrar los recursos para la salud, destinarán dentro de la partida presupuestal para este rublo, un porcentaje no mínimo del 1% para cubrir la atención en salud de la población indicada en los artículos 1° y 2° de la presente norma.

Parágrafo 2°. También será apoyada por los usuarios de medicina prepagada quienes tendrán que pagar un 5% adicional, del valor cobrado por las prestadoras de este servicio, las cuales tendrán la obligación de hacer esa discriminación en sus precios y el depósito de esos dineros a la subcuenta mencionada.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud deberá vigilar y exigir de manera semestral, informes a las entidades del régimen contributivo y subsidiado que atendieron a la población que se protege en esta ley, así como a la Subcuenta del Fosyga para fiscalizar la correcta destinación de los recursos depositados por los particulares, la nación y los entes territoriales.

Si el Ministerio de Salud hallare irregularidades en el manejo y destinación de estos recursos, compulsará copias a las entidades competentes para que se adopten las medidas pertinentes de conformidad con la ley.

Artículo 5°. Entrarán a ser parte integral del POS los siguientes servicios para la protección de las personas en condición de discapacidad y adulta mayor:

1. Servicio de enfermería.
2. Pañales e insumos higiénicos.
3. Suplementos alimenticios y/o dietarios.
4. Transporte para traslados de urgencias, tratamientos médicos y/o terapéuticos requeridos por las personas en condición de discapacidad, y hasta dos acompañantes, dentro o fuera del lugar de su domicilio.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Facultad del Congreso

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”. Ahora, el artículo 150 determina que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (Subrayado por fuera del texto).

Trámite de la iniciativa

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“**Artículo 2°.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

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

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; **seguridad social**; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; **salud**, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

I. Objetivo del proyecto

El objetivo del proyecto se encamina a garantizar la protección, buscando la integralidad, a la población en condiciones de discapacidad, con nuevas medidas claramente establecidas que tienen como principio rector la solidaridad, en aras de lograr el más alto nivel posible del goce efectivo de salud, rehabilitación, inclusión y participación en su núcleo familiar y social.

II. JUSTIFICACIÓN

El Estado Social de Derecho Colombiano, constituido en la Carta de 1991, prevé un deber de solidaridad entre los particulares y del Estado hacia toda la población colombiana; la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-767/14, ha conceptualizado el principio de solidaridad:

La Corte ha definido el principio de solidaridad como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de estos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”.

Y es esta misma alta corporación judicial que desarrolla este principio-valor constitucional como un deber del Estado:

“En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un **deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país.** Yendo

en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley”. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Es así como, bajo ese principio se propende aunar esfuerzos ya iniciados y establecidos en la Ley Estatutaria 1618 de 2013, “*por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”.

La situación actual dista ostensiblemente de este principio de solidaridad, ya que la protección de derechos fundamentales de este grupo poblacional, en cuanto a su cuidado integral, se ve rota por las exigencias que las entidades prestadoras de los servicios de salud, bajo la excusa risible del no cubrimiento del plan obligatorio de salud, lo que ha obligado a que acudan, en innumerables ocasiones a la acción de tutela; y es que no solamente se acude al principio de solidaridad, sino que de contera lleva entrelazado el principio de dignidad humana que, como personas, reviste y acompaña la necesidad de protección especial y reforzada a quienes se encuentran en estado de gran vulnerabilidad, como lo es el grupo poblacional que sufre algún tipo de discapacidad.

Ha sido por lo anterior que el máximo órgano jurisdiccional constitucional ha permitido que se protejan los derechos mediante la acción de tutela y ha obligado a los distintos órganos estatales y entidades privadas a acceder a cualquier tipo de protección de los derechos de las personas en condiciones de discapacidad.

Sin embargo, no deja de recalcar que es un deber del Estado proteger de manera suma a las personas en estas condiciones, y el mecanismo idóneo no debería ser la acción de tutela, sino acciones afirmativas, que mediante esta ley se están dotando de mayores herramientas, para mitigar la violación a garantías fundamentales; la Alta Corporación se ha expresado sobre este tópico, específicamente en Sentencia T-933/13:

Debido a la exclusión social que han tenido que soportar injustificadamente las personas en circunstancia de discapacidad, aunque tardíamente, han surgido grupos organizados de personas que se encuentran en esta situación y diferentes organizaciones en el mundo que se han comprometido con la defensa de sus derechos, lo cual se ha expresado en diferentes instrumentos internacionales y otros documentos con fuerza jurídica a través de los cuales se les exige a los Estados el reconocimiento de todas las garantías de esta población como plenos sujetos

de derechos. Las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad tienen una protección constitucional reforzada, de conformidad con los artículos 13 y 47 de la Carta y a la luz de la Convención –entre otros instrumentos internacionales–, razón por la cual el Estado tiene el compromiso de adelantar acciones efectivas para promover el ejercicio pleno de sus derechos.

Esa protección se refuerza bajo los postulados de la igualdad material a la cual está encaminada el Estado social de derecho, por lo que lograr evitar que las personas deban acudir a acciones judiciales, a trámites administrativos engorrosos, o en su defecto, a sufrir gravísimas afectaciones sobre su humanidad hacen que este proyecto de ley se enarbole en el camino a la garantía de la protección de los derechos de las personas en condiciones de discapacidad y se hace una clara efectivización de las necesidades más apremiantes de este grupo poblacional.

Esta discriminación positiva que se realiza con esta ley, prevé el cumplimiento a las obligaciones a las cuales el Estado colombiano se comprometió en la firma y ratificación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre, inmerso dentro de nuestra legislación en la Ley 1346 de 2009, revisada por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-293 de 2010, con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, declarando su total exequibilidad, en cuanto a que existe ya una obligación latente y que estas medidas dan cumplimiento a lo expresado en la Convención, en específico y a tenor:

ARTÍCULO 25. SALUD.

Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes:

- a) **Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población;**
- b) **Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores;**
- c) **Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas**

con discapacidad, incluso en las zonas rurales;

[...]

ARTÍCULO 26. HABILITACIÓN Y REHABILITACIÓN.

1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas [...]

ARTÍCULO 28. NIVEL DE VIDA ADECUADO Y PROTECCIÓN SOCIAL.

[...]

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

[...]

- b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza;

Ahora, todo lo anterior, en cuanto al principio de solidaridad que se nos exige como colombianos, es aplicable a la población adulta mayor, sector social que cada día, y de manera amplia y sostenida, se les ha apartado como cosas inservibles sin ningún tipo de acción afirmativa seria para la protección integral que merecen.

La prestación de los distintos servicios de salud que se proponen en este proyecto de ley cobija también a los adultos mayores, en cuanto a humanizar más el sector de servicios de salud y su prestación en condiciones de dignidad; ha de recordarse que la salud es un derecho fundamental, tanto en su protección como en su prestación por parte de las entidades encargadas para ello, y que por ser derechos fundamentales tienen una protección reforzada para su efectivización.

Esto último lo condensa este proyecto de ley, en virtud de que logra alcanzar derechos que hoy en día, como ya se exployó, se alcanzan solo por vía de tutela, situación que no puede seguir siendo una constante sino, en virtud de la naturaleza jurídica propia de la acción de amparo de derechos

fundamentales, sea subsidiaria, último recurso para alcanzarlos.

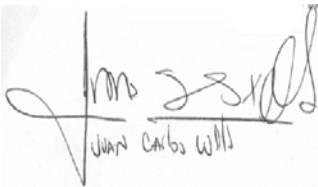
En ese sentido, y argumentando el refuerzo de protección constitucional que tienen el derecho a la salud de la población mayor, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-199/13 M. P. Alexei Julio Estrada, explicita:

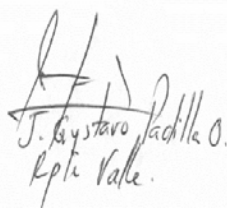
Tratándose de personas en estado de debilidad, sujetos de especial protección por parte del Estado como es el caso de los niños, los discapacitados y los adultos mayores (C. P. arts. 13, 46 y 47) la protección al derecho fundamental a la salud se provee de manera reforzada, en virtud del principio de igualdad y la vulnerabilidad de los sujetos enunciados. Así, la omisión de las entidades prestadoras del servicio de salud, la falta de atención médica o la imposición de barreras formales para acceder a las prestaciones hospitalarias que se encuentren dentro del POS que impliquen grave riesgo para la vida de personas en situación evidente de indefensión (como la falta de capacidad económica, graves padecimientos en enfermedad catastrófica o se trate de discapacitados, niños y adultos mayores) son circunstancias que han de ser consideradas para decidir sobre la concesión del correspondiente amparo. Por lo tanto, obligan al juez constitucional a no limitarse por barreras formales en un caso determinado, por el contrario, en aras de la justicia material su función constitucional es proteger los derechos fundamentales.

Así las cosas, y como se estipula en esta normatividad, protegeríamos a esta población, cumpliríamos con una obligación nacional e internacional que tenemos como Estado y, además, cumpliríamos con el deber de solidaridad que, como ciudadanos, más que como congresistas, tenemos para con los otros colombianos en situación de vulnerabilidad, en aras de garantizar los principios más esenciales de la dignidad humana.


JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


Juan Carlos Wills


J. Gustavo Padilla O.
Rpl. Valle.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 048 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por los honorables Representantes *José Élver Hernández y Adriana Matiz*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.
* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019
CÁMARA

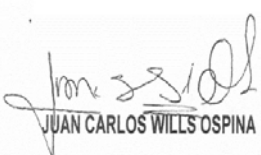
por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

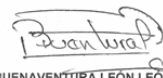
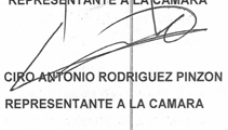
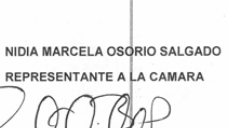
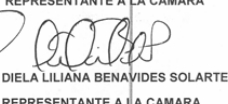
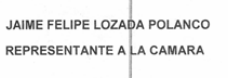
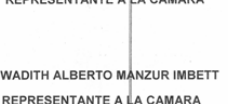
El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Transitorio.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permite el traslado de afiliados entre Fondos de Pensiones, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 50 años.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

 JUAN CARLOS WILLS OSPINA REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA REPRESENTANTE A LA CAMARA
--	---

 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS REPRESENTANTE A LA CAMARA
 ALFREDO APE CUELLO BAUTE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 CIRIO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON REPRESENTANTE A LA CAMARA
 GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ REPRESENTANTE A LA CAMARA	 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 ARMANDO ANTONIO ZABARRAIN D'ARCE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE REPRESENTANTE A LA CAMARA
 NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS REPRESENTANTE A LA CAMARA	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT REPRESENTANTE A LA CAMARA

FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
REPRESENTANTE A LA CAMARA

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
REPRESENTANTE A LA CAMARA

JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
REPRESENTANTE A LA CAMARA

FELIPE ANDRES MUÑOS DELGADO
REPRESENTANTE A LA CAMARA

MARIA GRISTINA SOTO DE GOMEZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA

EMETERIO JOSE MONTES CASTRO
REPRESENTANTE A LA CAMARA

JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO
REPRESENTANTE A LA CAMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN.

Uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población generalmente más vulnerable, está constituido por los obstáculos que debe enfrentar al momento de decidir el fondo de pensiones al que quiere pertenecer. Colombia adoptó desde 1994 un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Lamentablemente, la implementación de ese sistema no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que se les brindara, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado fondo de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento completo, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

Las deficiencias en el suministro de esa información, y muchas veces su total ausencia, a lo largo de más de 22 años, han desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un fondo pensional a otro, con el correlativo costo económico y social, y la congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolver las citadas controversias.

Sobre las características de la información que debe brindarse a los usuarios, recientemente se pronunció la Sala de Casación Laboral, al decidir una demanda que, precisamente, tuvo como pretensión – exitosa –, la orden judicial de permitir un traslado de un fondo pensional a otro:

“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro. La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser; en este caso, en el momento de la afiliación o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo.

(...) De esta manera, el acto jurídico de cambio de régimen debe estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Por tanto, hoy en el campo de la seguridad social, existe un verdadero e insoslayable deber de obtener un consentimiento informado (CSJ SL19447-2017), entendido como un procedimiento que garantiza, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha recibido información clara, cierta, comprensible y oportuna.

(...) “Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

(...) Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar

mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”¹.

Fueron estas exigencias que la jurisdicción reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consciente acerca del fondo pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, un mejor nivel de vida en la vejez o la invalidez.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de los usuarios, elevamos consulta al Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. En su valiosa contribución, esa alma mater considera:

“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demandando intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.(Destacamos).

En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre fondos de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental equidad permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática deficiencia, permitiendo el traslado entre fondos, de quienes fueron víctimas de la mencionada omisión.

Ante los eventuales contraargumentos, sobre efectos no deseados del proyecto que aquí se propone, hacemos nuestras las observaciones del mismo claustro universitario consultado, sobre los siguientes aspectos:

“Mito: La libertad de traslado constituye competencia desleal

Realidad: Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.

Se considera que la habilitación de traslados durante 4 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.

2. *Mito: Las administradoras de fondos de pensiones verían afectados sus derechos adquiridos por virtud de los traslados de régimen previsto en el artículo 84 del PND.*

¹ Sentencia SL-1452-2019 Radicado 68852. 3 de abril de 2019.

Realidad: No existe ninguna situación jurídica consolidada que se afecte con la posibilidad de selección de régimen dada la ausencia del derecho de “retención de los afiliados”, ese derecho es inexistente en el ordenamiento jurídico.

3. Mito 3: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:

Realidad: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo del estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 smmlmv”.

Creemos estar haciendo una propuesta legislativa que se enmarca dentro de los fines constitucionales, que no genera desequilibrios y que, por el contrario, restablece derechos a un sector vulnerable de la población.

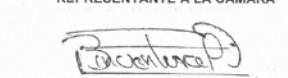
De los Honorables Congresistas



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
REPRESENTANTE A LA CAMARA



JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
REPRESENTANTE A LA CAMARA



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
REPRESENTANTE A LA CAMARA



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
REPRESENTANTE A LA CAMARA



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
REPRESENTANTE A LA CAMARA



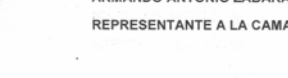
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
REPRESENTANTE A LA CAMARA



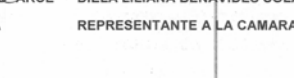
GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA



NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
REPRESENTANTE A LA CAMARA



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN ARCE
REPRESENTANTE A LA CAMARA



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
REPRESENTANTE A LA CAMARA



NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN
REPRESENTANTE A LA CAMARA



JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
REPRESENTANTE A LA CAMARA



JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
REPRESENTANTE A LA CAMARA



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
REPRESENTANTE A LA CAMARA



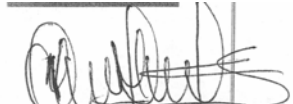
FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
REPRESENTANTE A LA CAMARA



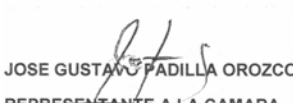
MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA



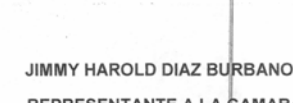
YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
REPRESENTANTE A LA CAMARA



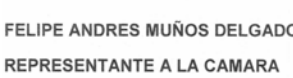
EMETERIO JOSE MONTES CASTRO
REPRESENTANTE A LA CAMARA



JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
REPRESENTANTE A LA CAMARA



JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO
REPRESENTANTE A LA CAMARA



FELIPE ANDRES MUÑOS DELGADO
REPRESENTANTE A LA CAMARA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 050 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Juan Carlos Wills, Juan Carlos Rivera, Buenaventura León, Adriana Matiz, Ciro Rodríguez* y otras firmas.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO	
Gaceta número 669 - Viernes, 26 de julio de 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.	1
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria 049 de 2019 Cámara, por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones	6
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 046 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización	11
Proyecto de ley número 048 de 2019 Cámara, por el cual se crean medidas de protección a la población adulta mayor y en condición de discapacidad.	21
Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.	26



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 744

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 13 de 2019

Señor Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara

de Representantes correspondiente a los Proyectos de Acto Legislativo de la referencia, por medio de los cuales se pretende modificar el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

La reforma propuesta, de iniciativa parlamentaria, pretende que, de manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años o contra cualquier persona con discapacidad física y/o mental, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable no antes de treinta (30) años, en los términos que establezca la ley.

Esta iniciativa de reforma constitucional, frente a otras en el mismo sentido que no se han convertido en modificaciones al texto superior, difiere de ellas en que permite que la pena sea revisable cuando el condenado haya cumplido treinta años de ejecución de la condena, en función de los criterios que el legislador determine para tal efecto.

Es cierto, como lo plantea la exposición de motivos, que, a diferencia de lo que sucede con la pena de muerte, proscrita en tratados de derechos humanos a los cuales Colombia ha adherido, la pena de prisión perpetua podría llegar a ser establecida en el ordenamiento interno sin quebrantar compromisos internacionales de protección de los derechos humanos. No obstante, para el Consejo Superior de Política Criminal, el establecimiento de la pena de prisión perpetua, aun si es revisable, desconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por lo anterior, la pregunta que surge es si el establecimiento de dicha pena para los delitos a los cuales se refiere la reforma propuesta es una medida de política criminal que sea conveniente para

disuadir a los potenciales infractores de la comisión de tales comportamientos y proteger a los menores de edad, o si más bien se trataría, una vez más, de un mecanismo de populismo punitivo, tan caro a los afectos del legislador colombiano.

Ya en pretéritas oportunidades la Comisión Asesora de Política Criminal ha tenido oportunidad de referirse a esta temática, señalando al respecto que “la cadena perpetua es una pena inhumana que desdeña toda la tradición ilustrada en torno a la cual se edifica la Constitución de 1991, por lo cual no tiene cabida en el ordenamiento punitivo”.

“Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden, pero no solo tienen una eficacia limitada y discutible para prevenir los crímenes, sino que pueden agravar muchos de los problemas del sistema penal, como el hacinamiento carcelario de la cadena perpetua. Pero un odio generalizado, por más explicable que sea, no constituye una razón”.

Su recomendación es más bien esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal en cambio de incrementar las penas: “Es mejor, entonces, perfeccionar la investigación de esos crímenes contra los niños, niñas y adolescentes, para reducir su impunidad, en vez de plantear la cadena perpetua. La iniciativa debatida no es, entonces, la expresión de una buena política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva”.

Si la novedad que el proyecto pretende reclamar es la eventual revisión de la pena, ello estaría a tono con las normas vigentes en Colombia que privilegian la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos ratificados por Colombia.

Así mismo, en los términos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo, así que la posibilidad de una pena de prisión perpetua como la propuesta, esto es, que sea revisable después de 30 años de privación de la libertad del condenado, conduce necesariamente a examinar la capacidad resocializadora del sistema penitenciario en Colombia y las circunstancias actuales de los establecimientos de reclusión del país.

Al respecto, el Consejo Superior de Política Criminal señala:

“El sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario; la reinante sobreocupación, la falta de medidas de acompañamiento después de cumplida la pena, y las condiciones mismas en las que se puede

acceder a las oportunidades y a los mercados de trabajo en la vida libre, entre otros factores, impiden que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social.

Las dificultades resocializadoras del Estado colombiano adquieren una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

De esta forma se condiciona el cumplimiento de la finalidad y objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable, pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el Inpec, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión”.

En función de este diagnóstico, se puede indagar por el criterio para la revisión de las condenas a prisión perpetua, pues si el mismo ha de guardar correspondencia con un eventual proceso de resocialización de los condenados, son fácilmente advertibles las dificultades para evidenciar avances en esa materia, lo que haría que la revisión de tales condenas derivara en un fracaso del sistema penitenciario. En otros términos, las posibilidades de que la revisión de una condena de prisión perpetua resulte en la libertad del peticionario se reducen ampliamente, haciendo inocua la previsión constitucional pretendida para morigerar el alcance de la drástica sanción que se plantea.

No se desconoce el impulso que hay en el país hacia el endurecimiento de las penas, en particular las relacionadas con aquellos delitos que socialmente se consideran especialmente reprochables. Esta situación pone de presente la divergencia entre el contenido de las reglas constitucionales y las normas internacionales sobre derechos humanos, que legitiman la pena en tanto conduzcan a la resocialización del delincuente, y el contenido de la presente propuesta que se centra en la reivindicación de la sola retribución.

En esa medida y es por ello que se concluye la inconveniencia de esta reforma, la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana, pues lo que ella en el fondo pretende es autorizar al Estado a utilizar a los perpetradores de estas conductas como instrumentos ejemplarizantes para la sociedad en procura de generar un efecto de disuasión, y esto desconoce la función resocializadora de la pena.

Proposición

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes Archivar el Proyecto de

Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable y se dictan otras disposiciones.*

De los señores Representantes,


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERÓ
Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2018

Representante

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO

Presidente

Comisión Segunda

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Respetado Señor Presidente:

En consideración a la honrosa designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.**

El Informe tiene la siguiente estructura:

- I. Trámite y antecedente legislativo
- II. Objeto y contenido del proyecto de ley
- III. Justificación
- IV. Análisis jurídico
- V. Impacto fiscal
- VI. Conclusiones
- VII. Proposición
- VIII. Texto propuesto para segundo debate.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTE LEGISLATIVO

El día 17 de mayo de 2018 el honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón y el honorable Representante a la Cámara José Luis Pérez Oyuela radicaron ante la Secretaría General del Senado el proyecto de ley que se identificó con el número 237 de 2018, dentro de la Legislatura 2017-2018. Su publicación se dio en la **Gaceta del Congreso número 295** de 2018.

El día 5 de junio de 2018 se aprueba el informe de ponencia para primer debate que fue publicado en la **Gaceta del Congreso número 333** de 2018.

El día 18 de junio de 2019 se aprueba el Informe de Ponencia para segundo debate en sesión plenaria del Senado.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca hacer un reconocimiento a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, conmemorando el bicentenario de su participación activa en la independencia de Colombia y reconociendo sus actuaciones pioneras de la libertad y democracia nacional ocurridas entre los años 1781 y 1821.

El contenido del articulado aprobado en segundo debate en la plenaria del H. Senado de la República es el siguiente:

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero, la Constitución del Socorro de 1810, la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821 y la batalla de Pienta.

Artículo 2°. Extiéndanse los beneficios señalados en el artículo 2 y demás disposiciones contenidas en Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos

realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

III. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, sostienen los autores que “el presente proyecto de ley toma como fundamento elementos históricos determinantes de la acción política de los socorranos en pro de la libertad y de la democracia”.

Y anotan que “En la Nueva Granada, actual Colombia, los efectos de las reformas borbónicas se hicieron visibles en el sistema productivo colombiano, porque en algunos territorios como Cundinamarca, Tunja, Cauca, en general, mantuvieron un sistema económico muy medieval, inundado de explotación esclavista y concentración de riqueza feudal¹; mientras que al nororiente del Virreinato, cerca de la capitanía de Venezuela, las reformas borbónicas tuvieron mejores efectos en el tránsito de métodos productivos feudales, a más propios de la Ilustración, que finalmente alimentaron ideales burgueses e individualistas. Lo cierto es que nada de estos cambios se hubiera logrado al parecer, si no hubiese sido por la gestión de los Virreyes”.

Se menciona en la exposición de motivos que “Sin embargo, el Rey Carlos III fomentó el aumento de los impuestos en las colonias desmedidamente, además de impartir órdenes a los Virreinos para que no produjesen determinados cultivos que dificultaran el monopolio comercial de España en las colonias. Los efectos de estas medidas no se hicieron esperar; y en las zonas del Virreinato en donde hoy se encuentran los departamentos de Santander y Norte de Santander estallaron las protestas de la población en contra de las medidas tributarias de la Corona, que en particular iniciaron con la imposición del pago del impuesto de Barlovento. Esta sublevación tomó rápidamente dimensiones incontenibles que incluso se esparcieron rápidamente en los demás territorios del Virreinato. A estas protestas se integraron todas las clases sociales de la población”.

Lo anterior, tal y como se señala en la ponencia para primer debate, “debido a que en el municipio del Socorro, el Visitador Regente² Francisco Gutiérrez de Piñeres³, publicó un edicto que

obligaba a la población a pagar impuestos para la armada de Barlovento, situación que desató el rechazo de la comunidad; y en un acto que quedó marcado para toda la historia nacional, Manuela Beltrán despegó el edicto y lo rompió. Además, continuaron ininterrumpidamente las manifestaciones de inconformidad a la que se le unían más y más personas. En consecuencia, los socorranos decidieron armarse e incluso organizarse bélicamente para enfrentar a las autoridades, bajo el liderazgo de Juan Francisco Berbeo, quien dirigió la ruta de estos comuneros hacia la capital Santafé, pero fueron contenidos por los oidores⁴ enviados por el Virrey, en el Puente Nacional pero sin lograr detener la ruta movimiento comunero”

Cerca de Santafé, Gutiérrez de Piñeres ordenó la expansión del movimiento en las poblaciones cercanas a la ruta hacia Santafé, por lo que nombró a José Antonio Galán para liderar esta campaña, la cual inicialmente tuvo mucho éxito; mientras el líder del Movimiento, Juan Francisco Berbeo, fue invitado a adelantar acercamientos con las autoridades para finalmente terminar con la redacción de las Capitulaciones⁵. Estos documentos, más la influencia del Arzobispo Virrey Caballero y Góngora⁶, lograron dividir y dificultar la unidad del movimiento que finalmente fue finalizado, pero quienes estuvieron con José Antonio Galán continuaron en las demás ciudades fomentando la insubordinación, con éxito, hasta llegar a un motín en Ibagué; pero que después de estos varios ataques, fue capturado por la autoridad española y ejecutado.

Estos heroicos hechos fueron la primera gran manifestación en contra del yugo español en Colombia, además de marcar para la eternidad de la historia colombiana los valientes actos de los integrantes del Movimiento Comunero.

de Barlovento, foco del *Movimiento Comunero*. Tomado de: **Cárdenas Acosta, Pablo E.**, *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*; Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly, 1960, Volumen XCVI, 1947, páginas 79 a 99; y **Arciniegas, Germán**; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*; páginas 73 a 104.

⁴ “Especie de ministros que representan al rey en la administración de justicia, aconsejan y fiscalizan a los gobernantes. En la revolución comunera del Socorro fue importante el papel del Oidor José Osorio, quien les salió al encuentro en el Puente Real a los comuneros que marchaban en abril y mayo de 1781 hacia Santafé”. Tomado de: **Pinzón Gonzales, Gustavo Isaac**; *Las Revoluciones Comuneras y la Iglesia Católica 2017*; Capítulo V: Entorno Geográfico y Social; Editorial: Colección Biblioteca Santander – Nueva Época; ISBN: 978-958-8819-53-2; página 52.

⁵ **Cárdenas Acosta, Pablo E.**, *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*, Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly, 1960, volumen XCVII, 1947, páginas 129 y ss.

⁶ El Arzobispo Virrey Antonio Caballero y Góngora contribuyó a debilitar el Movimiento Comunero mediante la persuasión con los diferentes representantes de las clases sociales. Ver: **Arciniegas, Germán**; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*.

¹ **Arciniegas, Germán**, *20.000 comuneros hacia Santa Fe*; páginas 44 a 47.

² Era un funcionario muy cercano y de extrema confianza de la Corona española. Operaron como una figura experta en tributación y se les encargó implementar la reforma fiscal en las colonias de Suramérica, para que fueran similares a las del Virreinato de Nueva España, actual México. Ver: **Instituto Colombiano de Cultura** *Manual de Historia de Colombia*; segunda edición, 1982, página 51.

³ Francisco Gutiérrez de Piñeres fue el Visitador Regente designado directamente por el Rey de España para implementar en el Virreinato de la Nueva Granada reformas en la tributación colonial. La materialización de esta orden fue a través del establecimiento del Impuesto de la Armada

1. Constitución del Socorro (1810)

Con ocasión de los antecedentes del Movimiento de los Comuneros, junto al pensamiento ilustre que yacía en los pobladores del Socorro, los fuertes brotes de motines y manifestaciones de rechazo a la gobernabilidad de España, estimularon el liderazgo de los criollos de la región central y norte de Colombia, quienes unieron a la causa de la independencia a toda la población de sus comunidades; y en consecuencia, el 10 de julio de 1810, diez (10) días antes de los hechos del 20 de julio de 2010, la ciudad del Socorro suscribió el Acta de Independencia, documento que posiciona al Socorro como pionera en declarar su independencia a través de documento solemne, es decir pasó del motín y la rebeldía, a un proceso programático.

Después de suscrito y publicado el Acta de la Independencia descrita en el inciso anterior, el 15 de agosto de 1810, también en un acto pionero de valentía y desafío al régimen colonial, los siguientes próceres socorranos suscribieron y promulgaron la Constitución del Estado Libre e independiente del Socorro, documento del cual se interpretan de sus líneas los ideales liberales⁷, y desde el principio deja claro objetivos de abolir la esclavitud⁸ y de finalizar con las restricciones de siembra propias de un régimen colonial⁹, entre otros postulados¹⁰:

⁷ V.g. Constitución del Socorro, **Artículo 2º**. Nadie será molestado en su persona o en su propiedad sino por la ley.

V.g. **Artículo 3º**. Todo hombre vivirá del fruto de su industria y trabajo para cumplir con la ley eterna que se descubre en los planes de la creación, y que Dios intimó a Adán nuestro primer padre.

⁸ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro: “(...) Un tal pacto no podrá degradar sino al que nos quiera reducir a la antigua esclavitud, lo que no tenemos ni de la virtud de nuestro adorado soberano el señor don Fernando Séptimo, que será el padre de sus pueblos, ni tampoco de alguna otra de las Provincias de la América que detestan como nosotros el despotismo y que reunidas en igualdad van a formar un imperio cimentado en la igualdad (...)”.

⁹ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro: “(...) permitimos la Siembra del Tabaco en toda la Provincia del Socorro, y el estanco de este género cesará luego que se haya vendido el que se halla en las administraciones y factorías”.

¹⁰ Dice Diego Uribe en su libro de las Constituciones de Colombia: “(...) Hermoso y aleccionador el ejemplo del Socorro con su Constitución liberal, federalista y russeaniana, pero a la vez católica y fernandista. Puede criticarse al igual que otros tantos documentos institucionales. Discutirse el contexto, pero jamás ignorarse. En el campo de las afinidades electivas, cabe desde luego predilección o énfasis de la crítica. Lo difícil será arrebatarle a la provincia del Socorro el haber formulado bajo la forma solemne de una Constitución principios políticos que, anticipándose a la época, reflejarían más tarde la controversia civil y militar de las facciones durante el resto de siglo”. Tomado de: **Uribe Vargas, Diego; Las Constituciones de Colombia (Historia - Crítica y Textos)**, Ediciones Cultura Hispánica, tomo I, Madrid, 1977, página 58.

José Lorenzo Plata, doctor Pedro Ignacio Fernández, doctor José Gabriel de Silva, Vicente Romualdo Martínez, Juan Francisco Ardila, Marcelo José Ramírez y González, Pedro Ignacio Vargas, Ignacio Magno, Joaquín de Vargas, Salvador José Meléndez de Valdés, José Manuel Otero, Miguel Tadeo Gómez, Ignacio Carrizosa, Francisco Javier Bonafont, Juan de la Cruz Otero, José Romualdo Sobrino, José Ignacio Martínez y Reyes, Isidoro José Estévez, Pedro José Gómez, Narciso Martínez de la Parra, Francisco José de Silva, Carlos Fernández, Luis Francisco Durán, doctor Jacinto María Ramírez y González y José María Bustamante.

2. Participación de la Provincia del Socorro y sus Próceres en la Constitución de Cúcuta (1821)

En el año definitivo para la independencia de Colombia (1819)¹¹, el Libertador, Simón Bolívar, continuó con la campaña libertadora por todo el territorio de la Gran Colombia¹², para lo cual delegó en el Vicepresidente de Cundinamarca, General Francisco de Paula Santander, la administración del territorio ya independizado. Santander empleó unas medidas sociales, políticas, jurídicas y económicas que fortalecerían la institucionalidad de la nueva nación independiente.

Para llevar a cabo su objetivo de administrar con un criterio de gobernabilidad satisfactoria, Santander convocó a las provincias liberadas de todo el territorio liberado por la Campaña Libertadora, con el fin de elaborar una sofisticada constitución que organizaría a la nueva nación. Por consiguiente, en el año 1821 luego de las varias sesiones del Congreso de Cúcuta fue promulgada la Constitución de Cúcuta que rigió a la Gran Colombia.

Esta nueva constitución nació en la Villa del Rosario de Cúcuta, en donde 57 diputados de las 19 provincias de la Gran Colombia asistieron; e instaladas las sesiones del Congreso de Cúcuta, el primer aspecto a deliberar fue el sistema centralista o federalista, en el que finalmente se adoptó el sistema centralista, con fuertes cuestionamientos e inconvenientes que en el futuro se verían.

Este Congreso es recordado y reconocido como uno de los más transformadores del colonialismo, uno que verdaderamente cambió las instituciones de un virreinato a los propios de una República nueva e independiente, al punto que estos efectos le brindaron organización política del territorio; fortalecieron sus autoridades locales sin desconocer a la Iglesia católica; continuaron los cabildos como se implementaron por España; se inició el cambio del sistema de esclavitud para llevarlo a su terminación, etc.

¹¹ **Academia Colombiana de Historia, Historia Extensa de Colombia**; Bogotá, D. C., Editorial Lerner, volumen V.

¹² Actuales Colombia, Ecuador, norte de Perú y Venezuela.

Durante las sesiones del Congreso de Cúcuta, dentro del grupo de diputados elegido democráticamente por sus respectivos departamentos para elaborar la Constitución, participaron dos (2) dignatarios nacidos en la provincia del Socorro: don Vicente Azuero Plata¹³ y don Diego Fernando Gómez,¹⁴ quienes dejaron aportes valiosos para los ideales de la nueva república, el respeto por todos los ciudadanos y los modelos institucionales de gobernanza.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Esta iniciativa se presenta dentro de los parámetros constitucionales y legales debido a que la Constitución en el artículo 154 fija taxativamente la exclusividad de determinadas materias a la iniciativa gubernamental; y el objeto del presente proyecto no se encuentra incluido dentro de ellas; por lo tanto, es viable la presentación de este proyecto de ley.

Además de lo anterior, se suma el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, en el que también de forma taxativa establece las materias por las cuales solo el Gobierno puede presentar iniciativas legislativas, dentro de las cuales no se incluye el objeto del presente proyecto de ley.

¹³ Vicente Azuero Zea nació en Oiba (Santander) de la antigua provincia del Socorro, de ideas liberales que serían unas de las bases del Partido Liberal, pero que adicionalmente le representaron calificativos de “liberal exagerado”; y ocupó cargos públicos durante la época de la recién independizada Gran Colombia. Se le reconoce por sus aportes a la institucionalidad de la República, dada también su formación profesional en Derecho, del Colegio Mayor de San Bartolomé. Fue diputado en el Congreso de Cúcuta, en el que participó con sus postulados en la Constitución de Cúcuta. Referencias: **Hernández de Alba, Guillermo, y Lozano y Lozano, Fabio**, *Documentos sobre el Dr. Vicente Azuero*, vol. XXXI, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional, 1944.

Abel Cruz Santos, *ob. cit.*, Introducción.

Uprimny, Leopoldo, *ob. cit.*, Prólogo pág. x y ss., páginas 14, 20, 28, 66, 69, 72, 76 y ss., 91, 114 y ss., 181, 195 y ss.

¹⁴ Diego Fernando Gómez nació en San Gil (Santander) de la antigua provincia del Socorro, abogado rosarista, defensor de ideas liberales que mantuvo durante toda su vida. Fue Gobernador de la Provincia y participó en el Congreso de Cúcuta. Su matrimonio es recordado por haber sido con la hija del también santandereano José Acevedo y Gómez. Referencias: **Martínez Carreño, Aída**, Josefa Acevedo de Gómez: su vida, su obra, en Ojeda Avellaneda, Ana Cecilia *et al.* Josefa Acevedo de Gómez. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander UIS, 2009.

León Soler, Natalia, Amor y desamor en el matrimonio de Josefa Acevedo y Diego Fernando Gómez, tomado de (2018):

<http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-276/amor-y-desamor-en-el-matrimonio-de-josefa-acevedo-y-diego-gomez>.

Uprimny, Leopoldo, *ob. cit.*, páginas 20, 28, 113, 146, 148 y ss., 179, 189.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley con origen parlamentario de celebración de aniversarios; conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Reconocimientos al municipio del Socorro en anteriores legislaciones:

A. Ley 59 de 1973

En 1973 fue expedida la Ley 59 de 1973, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de dos importantes fechas históricas y se destinan unas partidas para la realización de obras en el municipio del Socorro, departamento de Santander*, que celebró los 165 años de la Declaración de la Independencia del Socorro y el bicentenario de la Insurrección Comunera.

Además, esta ley ordenó la construcción de un edificio para la Escuela Industrial y otro para el Centro Cívico Cultural *José Antonio Galán*. Para llevar a cabo estas obras, ordenó expresamente en su artículo 3º las cuantías de recursos públicos que debían destinarse a las edificaciones ordenadas, sumado a otras asignaciones presupuestales para otras actividades y bienes públicos.

Finalmente, esta ley declaró de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles ubicados en el costado sur de la plaza principal del municipio del Socorro para la construcción del edificio ordenado en la misma ley (artículo 4º).

B. Ley 1498 de 2011

Esta Ley declara *Bien de Interés Cultural* de la Nación a la Concatedral de Nuestra Señora del Socorro, ubicada en el municipio del Socorro, Santander.

Consecuencialmente, exhorta al Gobierno Nacional para organizar la conservación arquitectónica del inmueble y lo habilita para realizar las apropiaciones necesarias para cumplir el objeto de la ley.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, y hablando del texto aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado, no conlleva un impacto fiscal debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

Con las modificaciones que se introdujeron en la aprobación en segundo debate en plenaria de Senado tampoco se afecta el marco fiscal de mediano plazo, ya que se trata de extender los beneficios que establece la Ley 1916 de 2018, *por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones*, a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

VI. CONCLUSIONES

El proyecto no contiene modificaciones y se presenta exactamente igual al aprobado en segundo debate en plenaria del Senado.

Se mantienen las modificaciones que se presentaron y aprobaron en segundo debate en el Senado, las cuales exaltan la participación de los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte al considerar que sucedieron hechos en tales municipios que dieron como resultado un enfrentamiento entre patriotas y realistas en la llamada “Batalla de Pienta” el 4 de agosto de 1819, evento decisivo para lograr la independencia de Colombia el 7 de agosto de 1819. Se logra así entonces extender los beneficios establecidos en la Ley 1916 de 2018 a los mencionados municipios, que tuvieron máxima importancia en la batalla del Pienta, suceso fundamental en la independencia de Colombia.

En Charalá y lo que fue la Provincia del Socorro reposan las memorias del llamado régimen del terror (1816 a 1819) emprendido por las tropas colonizadoras. Allí murieron hombres y mujeres que dieron su vida para obstaculizar el poderío del ejército español¹⁵.

Este hecho no permitió la llegada de un pelotón de más de 800 hombres comandados por el coronel Lucas González (considerado uno de los militares españoles más sanguinarios de la época) a Santafé, donde eran esperados para reforzar el ejército del coronel José María Barreiro y enfrentar a las tropas de Simón Bolívar.

Como otros acontecimientos de la independencia de Colombia, la batalla de Pienta no tiene el lugar que se merece en la historia. Según el historiador Édgar Cano Amaya, el pueblo charaleño sigue esperando el reconocimiento y la gratitud de algún gobierno por estos hechos.

Aquellos que dieron su propia vida en esa gloriosa epopeya realmente son los verdaderos héroes de nuestra patria, y a ellos y sus descendientes les debemos la independencia de la República, añadió Cano Amaya.

En el Socorro se presentó el detonante de “la batalla de Pienta”

Antonia Santos Plata, una mujer oriunda de Pinchote, provincia del Socorro, se caracterizó por crear la guerrilla de Coromoro, la primera que se organizó para luchar contra los invasores españoles. En ella invirtió considerables sumas de dinero para adquirir armamento, cabalgaduras y pertrechos, apoyando así al ejército libertador, que ya pisaba tierras boyacenses¹⁶.

¹⁵ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁶ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

Dirigir a la insurgencia hizo que el 16 de julio de 1819, a sus 37 años de edad, se dictara su sentencia de muerte por ser considerada enemiga del rey de España. El 28 de julio Antonia subió al patíbulo en la plaza del Socorro y no permitió que le vendaran los ojos¹⁷.

Aún con Antonia Santos en prisión y en el cadalso, las guerrillas de Coromoro, Charalá, Cincelada, Ocamonte y otras más continuaron enfrentándose al ejército realista: en los primeros días de agosto de 1819, más exactamente entre los días 4 y 7, impidieron el refuerzo a las tropas reales de José María Barreiro, que luchaban en los campos del Pantano de Vargas y Boyacá.

La batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido

Para Jorge Gómez Pinilla en su columna de *El Espectador* “La batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido”¹⁸, “Colombia está tan desinformada en todos los aspectos que todavía se cree que la batalla definitiva de nuestra independencia fue la de Boyacá, el 7 de agosto de 1819. Es cierto que fue allí donde el Libertador Simón Bolívar derrotó al ya diezmado ejército realista comandado por el coronel José María Barreiro, pero ello no habría sido posible si tres días antes unos 2.000 habitantes de Charalá (la mitad de su población total, excluyendo mujeres y niños) no hubieran corrido a cerrarles el paso en el puente sobre el río Pienta a los 1.800 soldados que llevaba el gobernador de la provincia del Socorro, Lucas González, para **reforzar las tropas españolas**”.

Esos valientes charaleños se enfrentaron con palos, machetes, piedras, garrotes, agua caliente y hasta pescozones a soldados armados con bayonetas y copiosa munición, y el resultado final habla de 300 patriotas muertos, mientras que en la batalla de Boyacá solo se contabilizaron 23 pérdidas fatales y 53 heridos. Lo cierto es que de no haber sido por la feroz resistencia de los charaleños en la batalla de Pienta, la balanza militar se habría inclinado a favor del rey Fernando VII¹⁹.

¿Por qué la mitad de la población charaleña actuó con un arrojo hasta cierto punto suicida? En parte ‘ardidos’ por el fusilamiento de María Antonia Santos Plata la semana anterior (28 de julio) y en parte porque ya anidaba en sus corazones la chispa del orgullo herido que se había encendido

¹⁷ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁸ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

¹⁹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

con el aplastamiento de la Insurrección de los Comuneros²⁰.

Algo que muy poco se menciona en los anales de la historia es que fueron más de 80.000 los socorranos, sangileños y veleños que perdieron la vida por la libertad, unos agotados y otros acalambrados en los páramos, hambrientos, desangrados o mutilados por las bayonetas españolas. Según el historiador Emilio Arenas, entre el grito de independencia del 20 de julio de 1810, la batalla de Boyacá del 7 de agosto de 1819 y las ‘Guerras Magnas’ que se prolongaron por el subcontinente hasta 1825, en todas ellas participaron tantos santandereanos que de la sola provincia del Socorro murió el 90 por ciento de la población de jóvenes mayores de 15 años y adultos hombres²¹.

VII. PROPOSICIÓN

Fundamentados en las anteriores consideraciones, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente aprobar en primer debate el informe de ponencia del **Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado**, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos, con su respectivo texto propuesto para primer debate.

De los honorables Representantes,


MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

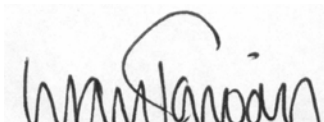
El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como nación independiente, exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad

y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero, la Constitución del Socorro de 1810, la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821 y la batalla de Pienta.

Artículo 2°. Extiéndanse los beneficios señalados en el artículo 2° y demás disposiciones contenidas en Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial**.


MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 359 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio 22 de 2019

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara, por medio del cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

Respetada Mesa Directiva,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe favorable de ponencia en segundo debate al **Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara**, por medio del cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de varias partes dispuestas de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación de la iniciativa.
- IV. Modificaciones propuestas.

²⁰ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

²¹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

V. Proposición.

VI. Articulado propuesto.

VII. Texto aprobado en Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

1. Título

por medio del cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

2. Autores:

Honorable Representante Juan David Vélez Trujillo, honorable Representante Yénica Sugein Acosta Infante, honorable Representante José Vicente Carreño Castro, honorable Representante Edwin Gilberto Ballesteros Archila, honorable Representante Juan Pablo Celis Vergel, honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante Gustavo Londoño García, honorable Representante Héctor Ángel Ortiz Núñez, honorable Representante César Eugenio Martínez Restrepo, honorable Representante Ricardo Alfonso Ferro Lozano, honorable Representante Enrique Cabrales Baquero.

3. Comisión:

Comisión Segunda Constitucional Permanente

4. N° de Proyecto:

359/2019 Cámara

5. Fecha de Radicación:

02 de abril de 2019

6. Gaceta:

201 2019

7. Objeto del Proyecto:

La iniciativa legislativa tiene como finalidad establecer los parámetros de la Política Migratoria Integral en Colombia, conforme a lo establecido en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados y vigentes en Colombia.

8. Ponentes para Primer Debate:

Mediante oficio CSCP-3.2.02.561 561/2019 la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes designó ponentes para dar primer debate a los HR. Juan David Vélez Trujillo como Coordinador Ponente, a los HR. Nevardo Eneiro Rincón Vergara, H.R. Anatolio Hernández Lozano, H.R. Héctor Javier Vergara Sierra y H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco como ponentes.

9. Primer Debate:

El Proyecto de ley 359/19C fue debatido en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y fue aprobado el texto presentado para el primer debate con las modificaciones propuestas en la ponencia el día dieciocho (18) de junio de 2019.

10. Ponentes para Segundo Debate:

Mediante Oficio CSCP 3.2.02.665/2019 (IS) la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes designó como ponentes para segundo debate al honorable Representante Juan

David Vélez Trujillo como Coordinador Ponente, a los honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano, honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra y honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco como ponentes.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto busca establecer los lineamientos mediante los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores definirá la Política Integral Migratoria en Colombia.

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, incluida su vigencia.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Sea pertinente señalar, tal como se efectuó en la ponencia para primer debate, que la necesidad de definir los lineamientos para que Colombia tenga una Política Integral Migratoria obedece:

1. La migración debe tener un marco regulatorio adecuado con el fin de atender este fenómeno, de esta manera con el trabajo articulado del aparato estatal, que implica un desafío social, político, económico de trascendencia internacional, se pretende establecer una normatividad clara que, conforme a los compromisos adquiridos y vigentes suscritos por Colombia a través de diferentes instrumentos de carácter regional e internacional, permita un tránsito ordenado y seguro de connacionales y extranjeros que ingresan, permanecen y salen del territorio colombiano.
2. Se garantiza una interpretación clara e inequívoca del contexto del articulado mediante las definiciones y los principios contenidos en el mismo.
3. La definición de las bases es necesaria debido a los constantes fenómenos migratorios que a nivel mundial y regional se vienen presentando, los cuales evidencian una falta de actualización normativa que atienda de manera adecuada y sistemática las necesidades de los migrantes y fije instrumentos precisos para una regularización migratoria que no ponga en crisis la estabilidad y/o afecte la seguridad de un país y sus habitantes.
4. La actualidad del país no es ajena a la problemática migratoria, una muestra clara es la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos que huyen de su país por la precaria situación económica, social, sanitaria y política que viven. Más de 1 millón 260 mil ciudadanos de ese país han ingresado al territorio colombiano¹.
5. Pero no solo el ingreso de ciudadanos en estas proporciones es el único panorama que se debe regular, pues situaciones como el retorno en sus diferentes modalidades

¹ Migración Colombia. Cifras con corte a 2 de mayo de 2019.

debe ser atendido, ya que se trata de connacionales que han partido a otros países para capacitarse en el ámbito académico, laboral o científico y retornan al país con la expectativa de implementar sus capacidades en pro del desarrollo de la nación.

- 6. Otro punto importante que se aborda en esta iniciativa legislativa es el mejoramiento de la atención que el Gobierno debe ofrecer a los connacionales en el exterior por medio de los servicios consulares y diplomáticos. Y en esta medida, lo que se pretende es, por una parte informar a los colombianos acerca de los derechos y deberes que tienen al salir del país, fomentar la relación que deben tener con las oficinas consulares más cercanas a su domicilio con el fin de tener un contacto más próximo en casos de situaciones de emergencia y para el ofrecimiento de las distintas jornadas culturales o de promoción de los servicios a los cuales pueden acceder.
- 7. Todas estas pretensiones se articulan de manera armónica con los lineamientos constitucionales y los instrumentos internacionales integrados a la legislación colombiana, pues se enmarcan principalmente dentro de los principios de respeto por los Derechos Humanos, la igualdad, la soberanía nacional, la reciprocidad, la cooperación internacional, entre otros.
- 8. El acervo normativo interno es robusto y propicio para sustentar en él, los principios y el desarrollo de las bases de la política integral migratoria.
- 9. Se establecen los procedimientos atinentes a la adopción de medidas contra la trata de personas, el reconocimiento de la condición de refugiados.
- 10. Instrumentos que reconocen y protegen los derechos fundamentales, así como las garantías de los ciudadanos extranjeros dentro del territorio nacional, encontramos normas de carácter legal que salvaguardan la integridad de niños, niñas, adolescentes, y personas en condición de vulnerabilidad.
- 11. Además de la reorganización de mecanismos como el Sistema Nacional de Migraciones, la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, para dinamizar su funcionamiento.

IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Ninguna

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy amablemente a la plenaria de la honorable de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara, “por medio

de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,


JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático


ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
Ponente
Representante a la Cámara
Partido de la U

NEVARDO ENEIRO RINCON VERGARA
Ponente
Representante a la Cámara
Partido de la U


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Ponente
Representante a la cámara
Partido Conservador Colombiano

HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 359 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1º. *Objeto.* Establecer los parámetros de la Política Migratoria Integral en Colombia, conforme a lo establecido en la Constitución Política, los tratados y convenios Internacionales ratificados y vigentes en Colombia.

Artículo 2º. *Ámbito de Aplicación.* Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio

de lo establecido en leyes especiales, Tratados y acuerdos internacionales en los que Colombia sea parte.

Artículo 3°. *Principios.* La Política Migratoria Integral en Colombia se regirá por los siguientes principios:

- a) **Principio de Igualdad:** Abarca todo el accionar del Estado por el respeto y garantía de los Derechos Humanos sin distingo de sexo, raza, color, nacionalidad, idioma, religión, posición económica u opinión política;
 - b) **Principio de Protección a Grupos Vulnerables:** Con el fin de tomar medidas con enfoque diferencial sobre aquellos sujetos de especial protección constitucional como son: los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las comunidades indígenas binacionales, personas con discapacidad, comunidad LGBT, adultos mayores y en general personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor;
 - c) **Principio del interés superior del niño, niña y adolescente:** Las políticas migratorias deben priorizar la evaluación, protección y consideración del interés superior de niños, niñas y adolescentes, quienes podrán participar, expresar su opinión y participar en todos los asuntos que los afectan.
- Conforme a instrumentos de protección de carácter nacional e internacional: Ley 1098/2006, Ley 1878/2018, Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Niños, (Ley 173 de 1994);
- d) **Principio de Respeto por los Derechos Humanos:** Conforme a la Constitución Política, las leyes y los tratados internacionales de Derechos Humanos debidamente ratificados por el Estado, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución;
 - e) **Principio de Soberanía:** Las relaciones exteriores de Colombia se fundan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Es potestad del Estado autorizar, rechazar o suspender el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional.
 - f) **Principio de Reciprocidad:** El Estado será garante e impulsor de la reciprocidad en el trato con otros estados, amparado en el Derecho Internacional y en la aplicación proporcional del mismo, sin que en algunos casos su alcance sea necesariamente idéntico.
 - g) **Principio de Proporcionalidad:** Para las medidas sancionatorias y el ejercicio de las

funciones de las autoridades migratorias se aplicará el principio de proporcionalidad.

- h) **Principio de Unidad Familiar:** La familia como núcleo fundamental de la sociedad, tiene derecho a recibir asistencia, apoyo y protección conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 16, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 artículo 17, el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Este principio se ampara en el Derecho Internacional y no se limita a los nacionales.
 - i) **Principio de No discriminación:** El Estado adoptará todas las medidas que, de manera transversal sean aplicables para suprimir todo acto de xenofobia o cualquier otra clase de acto discriminatorio hacia los migrantes.
 - j) **Principio de Cooperación y Coordinación Internacional e Interinstitucional:** El Estado reconoce que la migración es un fenómeno transnacional. Por tanto, en desarrollo de la política migratoria se deberá cooperar y coordinar internacional, regional y bilateralmente junto con otros Estados y sus propias instituciones para lograr los siguientes objetivos:
 - 1. Promover movimientos migratorios seguros y ordenados, así como prevenir y eliminar los movimientos migratorios irregulares, reconociendo que los Estados pueden ser países de origen, de tránsito o de destino.
 - 2. Garantizar la vida de los migrantes y tomar medidas para reducir los casos de migrantes desaparecidos.
 - 3. Coordinar el manejo de las fronteras de manera integrada, facilitando el paso regular y seguro entre los Estados, previniendo la migración irregular y garantizando la seguridad de los Estados.
- En virtud de este principio, las entidades públicas a nivel nacional deberán actuar de manera coordinada para la ejecución de las políticas migratorias en el marco de sus funciones y competencias. Así mismo, se garantizará un intercambio de información por parte de las entidades, con el fin de lograr una caracterización amplia de la población migrante en la región;
- k) **Principio de Inclusión:** La formulación de las políticas públicas migratorias deberá tener en cuenta el entendimiento de la realidad materia de derechos de los migrantes y el estatus migratorio de las personas a las cuales se dirigen, con el fin de establecer enfoques diferenciales según sus necesidades. Además, su formulación y ejecución deberá contar con distintos sectores de la sociedad tales como organizaciones civiles, asociaciones de migrantes (extranjeros o nacionales), la

academia y demás actores sociales que el Estado considere necesarios.

Artículo 4°. *Conceptos*. La Política Migratoria Integral deberá comprender los siguientes conceptos:

- a) **Asilo:** Otorgamiento de protección por un Estado en su territorio a nacionales de otro Estado que huyen por temor de persecución o peligro grave. Engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano;
- b) **Deportación:** Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado;
- c) **Documentos de viaje:** El pasaporte es el documento aceptado internacionalmente como certificado y prueba de identidad y nacionalidad de una persona.

La visa es el permiso concedido por las autoridades de un país, que permite la legalización de la entrada o estadía de una persona o grupo de ellas de un país donde no se posea la nacionalidad o libre tránsito;

- d) **Extranjero:** Persona que no ostenta la calidad de colombiano, bien sea de nacimiento o por adopción y se encuentra dentro del territorio colombiano;
- e) **Migración:** Movimiento de población sea cual fuere su tamaño, composición o sus causas hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, incluye migración de refugiados, desplazados, desarraigados y migrantes económicos;
- f) **Migración Espontánea:** Persona o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Es causada por factores negativos internos del país de origen y atractivos externos en el país de acogida. Se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional;
- g) **Migración Irregular:** Flujo de personas que se desplazan al margen de las normas. Para los países de destino significa que es irregular el ingreso, la estadía o el trabajo. Para los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no llena los requisitos exigidos para salir del país;
- h) **Migración Ordenada:** Corresponde al movimiento de personas desde su lugar de residencia hacia otro, con el debido cumplimiento de la normatividad que regula su salida del país de origen, el tránsito y el ingreso al país receptor o de tránsito;

- i) **Migración Regular:** Migración que se produce a través de canales regulares y legales;
- j) **Migrante:** Este término se aplica a las personas que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familias;
- k) **Migrante Calificado:** Trabajador migrante que por sus competencias recibe un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país distinto al suyo. Por esas razones, está sujeto a menos restricciones en lo que respecta a la duración de su estadía en el país receptor, al cambio de empleo y a la reunificación familiar;
- l) **Migrante Económico:** Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados “trabajadores de temporada”;
- m) **Migrante Irregular:** Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor o de tránsito. Aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor;
- n) **Migrante Pendular:** Persona que se mueve entre los dos países en zona de frontera regularmente para estudiar, trabajar o comprar víveres;
- o) **Migrante por Salud:** Persona que deja su lugar de residencia o domicilio por razones de salud, con el fin de que se le presten servicios médico-asistenciales o preventivos;
- p) **Familia migrante:** personas casadas con migrantes o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate;
- q) **Migrante en situación de tránsito:** Persona que atraviesa las fronteras colombianas con el fin de llegar a un tercer país y no busca establecerse en el territorio colombiano;
- r) **Puestos de control migratorio:** Son los lugares terrestres, fluviales, marítimos o aéreos que, de manera permanente o temporal se encuentran autorizados para el ingreso y egreso de personas al territorio colombiano;

- s) **Refugiado:** Persona que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal.

Se considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público;

- t) **Remesa:** Suma de dinero que devenga un inmigrante y posteriormente es remitida a su país de origen;
- u) **Repatriación:** Regreso de personas a su país de origen con base en el deseo libremente expresado de regresar. Se funda en una decisión de los migrantes tomada libremente y con conocimiento de causa. La repatriación voluntaria puede ser organizada, si se hace por gobiernos interesados y ACNUR o espontánea, si se hace por los mismos migrantes;
- v) **Retornado:** Colombiano mayor de edad que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años, inscrito en el Registro Único de Retornados, no tiene condenas vigentes en el exterior o en Colombia por delitos relacionados con tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, violaciones al DIH y el DIDH, ni condenado por delitos contra la administración pública, y no tiene más de doce (12) meses residiendo en el territorio nacional después de haber retornado;
- w) **Retorno:** Procedimiento mediante el cual, el migrante regresa desde el país receptor a su país de origen;
- x) **Retorno Humanitario:** Realizado por un colombiano por motivos de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior;
- y) **Retorno Laboral:** Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia;
- z) **Retorno Productivo:** Es el que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de

reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria;

- aa) **Retorno Voluntario:** El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa;
- ab) **Salvoconducto:** Es el documento que expide la autoridad migratoria de carácter temporal a los extranjeros para regularizar su permanencia o salida del territorio colombiano;
- ac) **Trata de personas:** La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Parágrafo. Las categorías de migrantes anteriormente descritas, no son excluyentes con otras formas de migración existentes y aquellas que internacionalmente aparezcan con el transcurso del tiempo.

CAPÍTULO II

Autoridades migratorias y espacios de concertación

Artículo 5°. *Organismo Rector.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del Presidente de la República tiene como objeto, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Artículo 6°. *Autoridad Migratoria.* La Unidad Administrativa Especial de Migración es la responsable de ejercer el control a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada.

Artículo 7°. Los siguientes organismos participarán como entidades asesoras:

- La Comisión Segunda del Senado de la República, a través del Presidente o su delegado.
- La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, a través del Presidente o su delegado.
- El Sistema Nacional de Migraciones.

CAPÍTULO III

Migrantes colombianos

Artículo 8°. *Colombianos Migrantes.* El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá informar los derechos y obligaciones que tienen los colombianos al salir del país. Así mismo informar

de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia, acreditadas en el exterior, a las cuales podrán tener acceso en el país de acogida. Los nacionales colombianos en el exterior deberán inscribirse en el consulado, sin importar su situación migratoria.

La inscripción de los nacionales colombianos en el exterior no es requisito necesario para que el Estado les preste ayuda cuando así lo requieran.

Artículo 9°. *Modifíquese la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores.* El Ministerio de Relaciones Exteriores evaluará la creación del Despacho del Viceministerio de Asuntos Migratorios.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 2°.

El Sistema Nacional de Migraciones (SNM) deberá reunirse para acompañar la formulación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer la política migratoria.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 5°. Conformación. El Sistema Nacional de Migraciones está integrado por:

- 1. El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.*
- 2. El Director de Migración Colombia o su delegado.*
- 3. El Representante de los colombianos en el exterior.*
- 4. Ministerio de Trabajo, por intermedio de la Dirección de Movilidad laboral.*
- 5. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.*
- 6. Ministerio de Educación Nacional.*
- 7. Ministerio de Salud y Protección Social.*
- 8. El Ministerio Público, con participación de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.*

Artículo 12. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá establecer en un periodo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, la reglamentación del Sistema Nacional de Migraciones, la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil y el mecanismo de elección de los representantes sectoriales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores difundirá a través de sus sedes en el exterior la disposición que antecede.

Artículo 13. *Del Retorno.* El Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará, de acuerdo a la Ley 1565 de 2012, el retorno voluntario de los colombianos. Deberá poner a disposición programas y beneficios sostenibles para incentivar y acompañar

al colombiano retornado; así como, articulará a las entidades de gobierno que en sus enfoques institucionales y misionales tengan perspectiva migratoria.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá armonizar con el sector financiero el acceso a los servicios financieros a la población retornada voluntariamente y fortalecerá los incentivos económicos, laborales o tributarios que permitan el retorno de colombianos en el extranjero. La información que provean las entidades en el marco de las políticas públicas que se desarrollen para coordinar el retorno de colombianos al país deberá ser actual y objetiva. En todo caso, el Estado respetará el derecho de los colombianos en el exterior a permanecer en el país donde se encuentren.

Artículo 14. El Ministerio de Educación optimizará los recursos para priorizar los procesos de convalidación de títulos del exterior, acorde a las nuevas tecnologías y estableciendo un canal expedito, dentro del marco normativo existente para este fin.

CAPÍTULO IV

Derechos y obligaciones de los extranjeros

Artículo 15. *Derechos.* Los derechos de los extranjeros serán interpretados a la luz de los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso de la República. Primará el principio por persona en la interpretación, en el sentido que se garantizará el estándar más amplio de protección de los derechos.

Los extranjeros tendrán los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos y gozarán de las garantías atribuidas a los nacionales. Así mismo, los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política.

Los derechos económicos, sociales y culturales de los extranjeros deberán ser garantizados en condiciones de igualdad, respetando el principio de progresividad y sin perjuicio de los límites legales que se impongan con base al artículo 100 de la Constitución.

En materia de expedición de visas, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá actuar conforme a la Resolución 6045 de 2017 o las normas que la modifiquen.

Artículo 16. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia deberá reglamentar las clases de permisos y permanencias, a los cuales pueden acceder los extranjeros, en un periodo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 17. *Deberes.* Los extranjeros deberán acatar la Constitución Política y la ley; respetar a

las autoridades; ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio; presentar ante las autoridades los documentos de viaje y de identidad; presentarse personalmente ante las autoridades migratorias al ser requerido mediante escrito, en los términos señalados en la correspondiente citación. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley y Reglamento.

Artículo 18. La autoridad migratoria podrá autorizar el ingreso, salida o permanencia de extranjeros en Colombia, emitir permisos de permanencia temporal o residencia, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, cuando las circunstancias especiales de un país o nacionalidad lo hagan necesario.

Artículo 19. *Servicios Migratorios*. La autoridad migratoria es la entidad responsable de establecer los servicios migratorios y deberá difundirlos a través de sus canales de comunicación.

Artículo 20. La reincidencia en la infracción o el incumplimiento de lo estipulado por la autoridad migratoria dará lugar al inicio de la actuación administrativa que se establezca, con los agravantes del caso.

Parágrafo. La potestad sancionatoria administrativa está en cabeza del Estado y a través de ella busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales. En materia migratoria, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia será la responsable en ejercicio de sus funciones y objetivo misional de determinar dichas sanciones.

Artículo 21. Con el fin de garantizar el debido proceso, todos los migrantes contarán con los siguientes derechos:

1. Derecho a una audiencia, sin demora con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial.
2. Notificación previa en detalle de los cargos que se le imputan.
3. Derecho a no ser obligado a declararse culpable de los cargos que se le imputan.
4. Derecho a exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra.
5. Derecho a un traductor y/o intérprete.
6. Derecho a un abogado, y a reunirse en forma libre y privada con él.
7. Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.
8. Derecho a ser notificado de las decisiones que le afecten y que estas estén debidamente motivadas.
9. Derecho a recurrir las decisiones que le afecten.

10. Derecho a recibir asistencia consular o diplomática.

CAPÍTULO V

Medidas administrativas adelantadas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Artículo 22. *Infracción en materia migratoria*. Se considera infracción en materia migratoria toda acción u omisión que constituya incumplimiento de las obligaciones de carácter general contenidas en el Decreto 1067 de 2015.

Las infracciones migratorias se clasificarán en:

- a) **Leves**. Se constituyen en infracciones leves las relacionadas con todos los incumplimientos que se dan respecto de las obligaciones de inscripción, trámite de registro, renovación y reporte por parte del extranjero.
- b) **Moderadas**. Están determinadas por infracciones relacionadas con la desatención a los deberes y obligaciones migratorias de las personas naturales y jurídicas que tengan vínculo o relación con un extranjero.
- c) **Graves**. Son aquellas relacionadas con la condición o situación migratoria irregular de un extranjero y su comportamiento frente a las obligaciones legales en el país.
- d) **Gravísimas**. Aquellas que se derivan del incumplimiento del extranjero a decisiones administrativas impuestas por la autoridad migratoria, registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades nacionales competentes o haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio Nacional.

Artículo 23. *Funciones de las sanciones en materia migratoria*. Las sanciones administrativas en materia migratoria tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Artículo 24. *Amonestación*. Previo al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá hacer un llamado de atención verbal o escrito al presunto infractor en procura del reconocimiento de su falta, su compromiso de no repetición y el acatamiento de las normas migratorias.

Este llamado de atención será facultativo y aplicará por una sola vez, en los siguientes términos:

- a) Verbal a quien haya incurrido por primera vez en una infracción leve.
- b) Escrito al extranjero en permanencia irregular que, con anterioridad al inicio del proceso

administrativo sancionatorio, manifieste a la autoridad migratoria de manera expresa, libre de cualquier apremio su interés de abandonar el territorio nacional por sus propios medios. Para su cumplimiento se suscribirá acta de compromiso de salida voluntaria del país.

La autoridad migratoria adelantará las actividades de verificación para determinar el cumplimiento del compromiso suscrito por el infractor. La reincidencia en la infracción o el incumplimiento de lo estipulado dará lugar al inicio de la actuación administrativa respectiva, de conformidad con los principios de gradualidad, necesidad y proporcionalidad.

Parágrafo 1°. La amonestación escrita será reglamentada mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. El uso inadecuado de la amonestación constituirá falta grave en los términos de la Ley 734 de 2002.

Artículo 25. *Sanciones Económicas.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o sus delegados, de acuerdo con la ley y atendiendo la normatividad vigente, podrá imponer o continuar cobrando las sanciones económicas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones migratorias a quien incurra en infracciones leves y moderadas. Estas sanciones económicas se impondrán mediante resolución motivada contra la cual proceden los recursos en el efecto suspensivo.

Habrà lugar a las sanciones económicas en los siguientes eventos:

1. No presentarse ante la autoridad migratoria para el registro de visa; expedir o renovar la de cédula de extranjería, o registrar los menores.
2. No informar a la autoridad migratoria el cambio de empleador, actividad u ocupación; el cambio de residencia.
3. Negarse a presentarse ante la autoridad migratoria cuando ha sido requerido por los medios idóneos para tal fin.
4. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales. No identificarse como nacional colombiano a su ingreso o salida del territorio nacional, ante la autoridad migratoria de conformidad a lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 43 de 1993 o las leyes que la sustituyan, modifiquen o deroguen.
5. No reportar a la autoridad migratoria, a través de la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin:
 - a) El ingreso y salida de los huéspedes extranjeros por parte de los establecimientos que prestan servicios de alojamiento y hospedaje;
 - b) El ingreso y salida de los arrendadores extranjeros por parte de dueños, administradores, arrendatarios, tenedores y comodatarios de hoteles, pensiones, hostales, residencias, aparta hoteles, fincas, casas o apartamentos;
 - c) Los pacientes extranjeros que ingresen por servicios de urgencias y hospitalización, por parte de centros médicos, clínicas u hospitales, entre otros;
 - d) Los extranjeros que utilicen servicios de transporte nacional aéreo, marítimo, fluvial o terrestre en cualquier modalidad por parte de las personas naturales o jurídicas que operen ese servicio dentro del territorio nacional;
 - e) El ingreso y retiro del extranjero por parte de la entidad, federación, confederación, asociación, comunidad religiosa, u otra entidad de similar naturaleza;
 - f) El ingreso y la terminación de la labor o actividad de un extranjero por parte de una entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental ONG, misión diplomática u organismo internacional, de la cual hace o ha hecho parte;
 - g) La vinculación, contratación, empleo, admisión y terminación de labores de un extranjero, por parte de contratante o responsable del vínculo en Colombia;
 - h) Estudiantes extranjeros que participen en programas de educación básica, media, técnica, tecnológica, profesional o postgrados y cursos de educación continuada cuya duración supere los tres meses;
 - i) Extranjeros que participarán en un evento o espectáculo público, cultural o deportivo, por parte de los contratantes o empresarios;
6. Vincular, contratar, emplear, admitir o permitir desarrollar una labor, trabajo u oficio a un extranjero sin el cumplimiento de los requisitos migratorios; así como favorecer su permanencia irregular.
7. Ejercer profesión, ocupación u oficio distinto al autorizado o desarrollar actividades remuneradas sin una visa o permiso que así lo permita.
8. Permitir a un extranjero iniciar estudios superiores sin la correspondiente visa o permiso que así lo autorice.
9. Transportar extranjeros sin la documentación legal correspondiente a nivel nacional o internacional. Incumplir con la obligación de devolverlos cuando la autoridad migratoria imponga la medida de inadmisión, u obstaculizar su transporte internacional cuando les haya sido impuesta una medida de deportación o expulsión.

10. Abstenerse de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al último lugar de residencia del extranjero y sus beneficiarios que hayan ingresado al país con ocasión de la vinculación, empleo, trabajo, contratación, admisión, y que esta relación haya terminado; o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.
11. Incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en el acto administrativo expedido por la autoridad migratoria, que reglamente la presente ley.

Parágrafo 1°. Los términos de reporte por parte de los sujetos obligados serán fijados mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. Excepcionalmente, cuando concurren circunstancias asociadas a fuerza mayor, caso fortuito, fuerza insuperable o error invencible, la deportación por permanencia irregular podrá conmutarse por una sanción económica, caso en el cual se considerará como infracción leve.

Parágrafo 3°. Los operadores aéreos darán prelación a los requerimientos de la autoridad migratoria durante la ejecución de las medidas administrativas.

Artículo 26. *Del valor de las multas.* Los montos de las sanciones impuestas por infracciones leves oscilarán entre medio ($\frac{1}{2}$) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y para las sanciones moderadas estará entre un (1) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 27. *Deportación.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia de manera motivada podrá ordenar la deportación del extranjero que esté incurso en infracciones graves, salvo en los eventos en los cuales se conceda Orden de Salida Voluntaria del País. Contra dicho acto administrativo proceden los recursos del procedimiento administrativo.

Habrá lugar a deportación en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de cancelar la sanción económica que le haya sido impuesta por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o cuando transcurran más de dos meses desde la ejecución del acto sancionatorio sin que haya efectuado un abono a la obligación.
2. Encontrarse en permanencia irregular en los términos previstos en la presente Ley o incurrir en alguna de las causales de inadmisión o rechazo.
3. Ser objeto de quejas constantes que afectan la convivencia social o tranquilidad pública o que haya sido sancionado por incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia.

Parágrafo 1°. El extranjero que haya sido deportado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción, la cual oscilará en un mínimo de seis (6) meses y máximo cinco (5) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 28. *Deportación como consecuencia de decisiones de negación o cancelación de la visa.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejecutará de manera inmediata la medida de deportación cuando la permanencia irregular del extranjero sea producto de la negación o cancelación de una visa, o cuando el extranjero no haya abandonado el país dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a partir de la notificación de las respectiva negación o cancelación, siempre y cuando no tenga un Permiso de Ingreso y Permanencia Vigente.

De igual manera procederá la autoridad migratoria cuando el extranjero haya suscrito mediante acta la salida voluntaria del país en los términos de la presente Ley y no haya abandonado el territorio colombiano en el término establecido en las normas vigentes. Contra la decisión de deportación de que trata este artículo no procederá recurso alguno.

Artículo 29. *De la expulsión.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar, podrá ordenar, de manera motivada, la expulsión del territorio nacional del extranjero que incurra en infracciones gravísimas.

Habrá lugar a expulsión en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa.
2. Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como pena accesoria la expulsión del territorio nacional.
3. Realizar actividades que atenten contra la salud pública, el orden público o la seguridad pública.
4. Informes de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la defensa y la seguridad nacional, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.
5. Registrar antecedentes judiciales o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, o se encuentre registrado en los archivos de Interpol.

6. Cuando esté documentado fraudulentamente o haga uso del mismo, como nacional colombiano o de otro país o cuando obtenga visa mediante fraude o simulación, formule declaración falsa en la solicitud de visa o en desarrollo de los procedimientos administrativos adelantados por las autoridades migratorias, así como cuando presente documentos que induzcan a error al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad migratoria para su ingreso, salida, legalización, control y registro.

Contra el acto administrativo que imponga la medida de expulsión procederá los recursos de sede administrativa, los cuales se concederán en el efecto suspensivo, excepto las medidas que se adopten en relación con los numerales 4, 5 y 6, los cuales se resolverán de plano en concordancia con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

El extranjero que haya sido expulsado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción que establezca la resolución respectiva, que no debe ser inferior a cinco (5) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 30. *De la expulsión como pena accesoria.* Cuando la expulsión se decreta como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, una vez cumplida la pena principal, mediante auto, darán cumplimiento a la expulsión del extranjero y harán las comunicaciones respectivas al Ministro de Relaciones Exteriores y al despacho judicial que dictó la medida.

Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Artículo 31. *Traslado para procedimiento migratorio.* Un extranjero podrá ser trasladado en cualquier momento por la Autoridad Migratoria a las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuando se haga necesario verificar su identidad y/o situación de permanencia en el territorio nacional, o con el fin de establecer la procedencia de un procedimiento administrativo habiendo sido requerido para el mismo. El extranjero que sea objeto de traslado para procedimiento migratorio podrá estar en custodia preventiva por parte de la autoridad migratoria hasta por treinta y seis (36) horas en una sala transitoria, garantizándose en todo momento sus derechos como migrante, a fin de determinar la procedencia de la medida administrativa de deportación o expulsión, sin perjuicio de la ejecución de la medida que a consecuencia se haga efectiva.

Artículo 32. *De la ejecución de la medida migratoria.* Las autoridades migratorias colombianas podrán dejar al extranjero afectado con las medidas de inadmisión, deportación o expulsión

a disposición de las autoridades del país de su nacionalidad de origen, del último país donde hizo su ingreso a Colombia o de un tercero que lo acoja o requiera.

Se entenderá que el extranjero ha cumplido la sanción de deportación y/o expulsión cuando se ha comprobado que ha permanecido fuera del territorio nacional durante el término estipulado en la resolución administrativa.

Artículo 33. *Cancelación de la visa.* La deportación o expulsión produce la cancelación de la visa de la cual el extranjero sea titular.

Artículo 34. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia migratoria.* La potestad sancionatoria administrativa está en cabeza del Estado y a través de ella busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que gobiernan la función pública. En materia migratoria, la ejerce a través la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en ejercicio de sus funciones y objetivo misional.

Artículo 35. *Principios Rectores.* Son aplicables al procedimiento sancionatorio migratorio los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas: Legalidad, presunción de inocencia, igualdad, proporcionalidad, razonabilidad, imparcialidad, buena fe, publicidad, transparencia, eficacia, celeridad, economía.

Artículo 36. *Formas de iniciar las actuaciones administrativas en materia migratoria.* Las actuaciones administrativas en materia migratoria podrán iniciarse:

1. Por solicitud de cualquier persona, quejas o denuncias presentadas ante la autoridad migratoria.
2. Por las autoridades o personas que obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
3. De oficio.

Artículo 37. *Procedimiento administrativo verbal abreviado.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las infracciones leves de las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.
2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor, la autoridad migratoria informará de manera verbal de la falta cometida.
3. El presunto infractor tendrá derecho a ser oído en descargos.
4. A continuación, la autoridad migratoria presentará las pruebas y proferirá acto administrativo sancionatorio o de archivo.

Artículo 38. *Procedimiento administrativo verbal.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las infracciones moderadas, graves y gravísimas de

las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en dos etapas y de la siguiente forma:

Etapas Escrita:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.
2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor (persona natural o jurídica), se expedirá auto de apertura y auto de formulación de cargos, el cual deberá ser notificado personalmente al presunto infractor.
3. Surtida la notificación, el día siguiente hábil, el presunto infractor tendrá tres (3) días hábiles para presentar sus descargos.
4. Presentados los descargos, el mismo día, la autoridad migratoria fijará fecha y hora para la realización de la Audiencia Única de Responsabilidad Migratoria, la cual deberá celebrarse dentro de los 5 días siguientes a su fijación, dicha decisión se le informará al interesado por medio de citación.

Parágrafo. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad migratoria tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar a la causal de infracción migratoria y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad migratoria considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

En caso de inasistencia a la audiencia por parte del presunto infractor, se suspenderá el procedimiento por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales aquél deberá aportar prueba sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad migratoria, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el presente artículo.

Etapas Oral:

5. La Audiencia de Responsabilidad Migratoria se adelantará de la siguiente forma:
 - a) **Intervinientes.** Además de la parte requerida, la persona natural o jurídica podrá concurrir a ésta con apoderado;
 - b) **Decisión sobre excepciones previas.** Cuando el presunto infractor presente excepciones durante la Audiencia Única de Responsabilidad Migratoria, la autoridad administrativa decretará y practicará las pruebas estrictamente necesarias para resolver las excepciones previas y las decidirá de plano. Contra esta decisión no habrá lugar a recursos administrativos;
 - c) **Decreto de pruebas.** Si el presunto infractor solicita la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad

las considera viables o las requiere, las decretará, igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera. Sobre la decisión que niegue la práctica de pruebas no procede recurso alguno;

- d) **Control de legalidad.** La entidad ejercerá el control de legalidad para asegurar el acto administrativo decisorio y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades de los actos administrativos proferidos, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes. La entidad revisará todas las actuaciones surtidas hasta el momento y de ser necesario rectificará y saneará las que correspondan;
- e) **Práctica de las demás pruebas.** La autoridad procederá a realizar la práctica de las pruebas cuando no se requiera suspender la diligencia. De requerirse suspender la audiencia, ésta se reanudará dentro de los dos (2) días siguientes. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Migratoria;
- f) **Alegatos.** Practicadas las pruebas, se oírán el alegato de la parte, hasta por veinte (20) minutos, podrá la entidad otorgar un tiempo mayor a solicitud de la parte, atendiendo las condiciones del caso. Contra la decisión que resuelva esta solicitud no procede recurso alguno;
- g) En la misma audiencia la autoridad migratoria valorará las pruebas y proferirá acto administrativo decisorio, aunque la parte o su apoderado no hayan asistido o se hubieren retirado, la decisión quedará notificada en estrado;
6. **Registro de lo actuado.** La audiencia Única de Responsabilidad Administrativa se grabará con ayudas audiovisuales o en cualquiera otro medio que ofrezca seguridad para el registro, de igual forma, se dejará constancia de lo actuado en acta escrita. El acta y la grabación harán parte integral y se incorporarán al expediente.

Artículo 39. *Recursos.* Contra el acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo sancionatorio, proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico o funcional, los cuales se solicitarán, concederá y sustentarán dentro de la misma audiencia.

El recurso de reposición se resolverá inmediatamente. El recurso de apelación se resolverá en el efecto suspensivo y dentro de la audiencia se remitirá al superior jerárquico o funcional dentro de los dos (2) días hábiles siguientes. El recurso de

apelación se resolverá dentro de los ocho (5) días hábiles siguientes al recibo de la actuación.

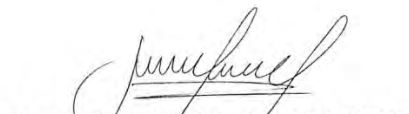
Artículo 40. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Ponente
Representante a la Cámara
Partido de la U

NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Liberal


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano


HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 359 DE 2019
CÁMARA

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 18 de junio de 2019 y según consta en el Acta número 21 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones*, sesión a la cual asistieron 17 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 444/19, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria, se dio lectura a 9 constancias presentadas por la honorable Representante Neyla Ruiz.

Leído el título del proyecto y preguntada la Comisión, si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables Representantes *Juan David Vélez, Coordinador Ponente, Anatolio Hernández Lozano, Ponente, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Ponente, Jaime Felipe Lozada Polanco, Ponente, Héctor Javier Vergara Sierra, Ponente.*

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes *Juan David Vélez. Coordinador Ponente, Anatolio Hernández Lozano, Ponente, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Ponente, Jaime Felipe Lozada Polanco, Ponente, Héctor Javier Vergara Sierra, Ponente*, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 10 de abril de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 4 de junio de 2019, Acta número 20, de sesión de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Publicaciones reglamentarias.

Texto proyecto de ley. **Gaceta del Congreso** número 201 de 2019.

Ponencia 1° Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 444 de 2019.


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria
Comisión Segunda Constitucional Permanente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 18 DE JUNIO DE 2019, ACTA 21 DE 2019, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 359 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer los parámetros de la Política Migratoria Integral en Colombia, conforme a lo establecido en la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales ratificados y vigentes en Colombia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Lo dispuesto en esta ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, Tratados y Acuerdos Internacionales en los que Colombia sea parte.

Artículo 3°. *Principios.* La Política Migratoria Integral en Colombia se regirá por los siguientes principios:

- a) **Principio de igualdad:** Abarca todo el accionar del Estado por el respeto y garantía de los Derechos Humanos sin distingo de sexo, raza, color, nacionalidad, idioma, religión, posición económica u opinión política;
- b) **Principio de protección a grupos vulnerables:** Con el fin de tomar medidas con enfoque diferencial sobre aquellos sujetos de especial protección constitucional como son: los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las comunidades indígenas binacionales, personas con discapacidad, comunidad LGBT, adultos mayores y, en general, personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor;
- c) **Principio del interés superior del niño, niña y adolescente:** Las políticas migratorias deben priorizar la evaluación, protección y consideración del interés superior de niños, niñas y adolescentes, quienes podrán participar, expresar su opinión y participar en todos los asuntos que los afectan.

Conforme a instrumentos de protección de carácter nacional e internacional: Ley 1098/2006, Ley 1878/2018, Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Niños, (Ley 173 de 1994);

- d) **Principio de respeto por los Derechos Humanos:** Conforme a la Constitución Política, las leyes y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos debidamente ratificados por el Estado, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución;
- e) **Principio de soberanía:** Las relaciones exteriores de Colombia se fundan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia. Es potestad del Estado autorizar, rechazar o suspender el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional.
- f) **Principio de reciprocidad:** El Estado será garante e impulsor de la reciprocidad en el trato con otros estados, amparado en el Derecho Internacional y en la aplicación proporcional del mismo, sin que en algunos casos su alcance sea necesariamente idéntico.
- g) **Principio de proporcionalidad:** Para las medidas sancionatorias y el ejercicio de las funciones de las autoridades migratorias se aplicará el principio de proporcionalidad.
- h) **Principio de unidad familiar:** La familia como núcleo fundamental de la sociedad, tiene derecho a recibir asistencia, apoyo y protección conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 16, de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 artículo 17, el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Este principio se ampara en el Derecho Internacional y no se limita a los nacionales;
- i) **Principio de no discriminación:** El Estado adoptará todas las medidas que, de manera transversal sean aplicables para suprimir todo acto de xenofobia o cualquier otra clase de acto discriminatorio hacia los migrantes.
- j) **Principio de cooperación y coordinación internacional e interinstitucional:** El Estado reconoce que la migración es un fenómeno transnacional. Por tanto, en desarrollo de la política migratoria se deberá cooperar y coordinar internacional, regional y bilateralmente junto con otros Estados y sus propias instituciones para lograr los siguientes objetivos:
 1. Promover movimientos migratorios seguros y ordenados, así como prevenir y eliminar los movimientos migratorios irregulares, reconociendo que los Estados pueden ser países de origen, de tránsito o de destino.

2. Garantizar la vida de los migrantes y tomar medidas para reducir los casos de migrantes desaparecidos.
3. Coordinar el manejo de las fronteras de manera integrada, facilitando el paso regular y seguro entre los Estados, previniendo la migración irregular y garantizando la seguridad de los Estados.

En virtud de este principio, las entidades públicas a nivel nacional deberán actuar de manera coordinada para la ejecución de las políticas migratorias en el marco de sus funciones y competencias. Así mismo, se garantizará un intercambio de información por parte de las entidades, con el fin de lograr una caracterización amplia de la población migrante en la región;

- k) **Principio de inclusión:** La formulación de las políticas públicas migratorias deberá tener en cuenta el entendimiento de la realidad en materia de derechos de los migrantes y el estatus migratorio de las personas a las cuales se dirigen, con el fin de establecer enfoques diferenciales, según sus necesidades. Además, su formulación y ejecución deberá contar con distintos sectores de la sociedad tales como organizaciones civiles, asociaciones de migrantes (extranjeros o nacionales), la academia y demás actores sociales que el Estado considere necesarios.

Artículo 4°. *Conceptos.* La Política Migratoria Integral deberá comprender los siguientes conceptos:

- a) **Asilo:** Otorgamiento de protección por un Estado en su territorio a nacionales de otro Estado que huyen por temor de persecución o peligro grave. Engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano;
- b) **Deportación:** Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado;
- c) **Documentos de viaje:** El pasaporte es el documento aceptado internacionalmente como certificado y prueba de identidad y nacionalidad de una persona.

La visa es el permiso concedido por las autoridades de un país, que permite la legalización de la entrada o estadía de una persona o grupo de ellas de un país donde no se posea la nacionalidad o libre tránsito;

- d) **Extranjero:** Persona que no ostenta la calidad de colombiano bien sea de nacimiento o por adopción y se encuentra dentro del territorio colombiano;
- e) **Migración:** Movimiento de población sea cual fuere su tamaño, composición o sus

causas hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, incluye migración de refugiados, desplazados, desarraigados y migrantes económicos.

- f) **Migración espontánea:** Persona o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Es causada por factores negativos internos del país de origen y atractivos externos en el país de acogida. Se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional.
- g) **Migración irregular:** Flujo de personas que se desplazan al margen de las normas. Para los países de destino significa que es irregular el ingreso, la estadía o el trabajo. Para los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no llena los requisitos exigidos para salir del país.
- h) **Migración ordenada:** Corresponde al movimiento de personas desde su lugar de residencia hacia otro, con el debido cumplimiento de la normatividad que regula su salida del país de origen, el tránsito y el Ingreso al país receptor o de tránsito.
- i) **Migración regular:** Migración que se produce a través de canales regulares y legales.
- j) **Migrante:** Este término se aplica a las personas que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familias;
- k) **Migrante calificado:** Trabajador migrante que por sus competencias recibe un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país distinto al suyo. Por esas razones, está sujeto a menos restricciones en lo que respecta a la duración de su estadía en el país receptor, al cambio de empleo y a la reunificación familiar;
- l) **Migrante económico:** Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados “trabajadores de temporada”;
- m) **Migrante irregular:** Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor o de tránsito. Aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor;

- n) **Migrante pendular:** Persona que se mueve entre los dos países en zona de frontera regularmente para estudiar, trabajar o comprar víveres;
 - o) **Migrante por salud:** Persona que deja su lugar de residencia o domicilio por razones de salud, con el fin de que se le presten servicios médico-asistenciales o preventivos;
 - p) **Familia migrante:** personas casadas con migrantes o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate;
 - q) **Migrante en situación de tránsito:** Persona que atraviesa las fronteras colombianas con el fin de llegar a un tercer país y no busca establecerse en el territorio colombiano;
 - r) **Puestos de control migratorio:** Son los lugares terrestres, fluviales, marítimos o aéreos que, de manera permanente o temporal se encuentran autorizados para el ingreso y egreso de personas al territorio colombiano;
 - s) **Refugiado:** Persona que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal. Se consideran también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público;
 - t) **Remesa:** Suma de dinero que devenga un inmigrante y posteriormente es remitida a su país de origen.
 - u) **Repatriación:** Regreso de personas a su país de origen con base en el deseo libremente expresado de regresar. Se funda en una decisión de los migrantes tomada libremente y con conocimiento de causa. La repatriación voluntaria puede ser organizada, si se hace por gobiernos interesados y ACNUR o espontánea, si se hace por los mismos migrantes;
 - v) **Retornado:** Colombiano mayor de edad que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años, inscrito en el Registro Único de Retornados, no tiene condenas vigentes en el exterior o en Colombia por delitos relacionados con tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, violaciones al DIH y el DIDH, ni condenado por delitos contra la administración pública, y no tiene más de doce (12) meses residiendo en el territorio nacional después de haber retornado;
 - w) **Retorno:** Procedimiento mediante el cual, el migrante regresa desde el país receptor a su país de origen;
 - x) **Retorno humanitario:** Realizado por un colombiano por motivos de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior;
 - y) **Retorno laboral:** Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia;
 - z) **Retorno productivo:** Es el que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria;
 - aa) **Retorno voluntario:** El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa;
 - ab) **Salvoconducto:** Es el documento que expide la autoridad migratoria de carácter temporal a los extranjeros para regularizar su permanencia o salida del territorio colombiano;
 - ac) **Trata de personas:** La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.
- Parágrafo. Las categorías de migrantes anteriormente descritas, no son excluyentes con otras formas de migración existentes y aquellas que internacionalmente aparezcan con el transcurso del tiempo.

CAPÍTULO II

Autoridades migratorias y espacios de concertación

Artículo 5°. *Organismo rector:* El Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del Presidente de la República tiene como objeto, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Artículo 6°. *Autoridad migratoria.* La Unidad Administrativa Especial de Migración es la responsable de ejercer el control a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada.

Artículo 7°. Los siguientes organismos participarán como entidades asesoras:

- La Comisión Segunda del Senado de la República, a través del Presidente o su delegado.
- La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, a través del Presidente o su delegado.
- El Sistema Nacional de Migraciones.

CAPÍTULO III

Migrantes colombianos

Artículo 8°. Colombianos Migrantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá informar los derechos y obligaciones que tienen los colombianos al salir del país. Así mismo informar de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia, acreditadas en el exterior, a las cuales podrán tener acceso en el país de acogida. Los nacionales colombianos en el exterior deberán inscribirse en el consulado, sin importar su situación migratoria.

La inscripción de los nacionales colombianos en el exterior no es requisito necesario para que el Estado les preste ayuda cuando así lo requieran.

Artículo 9°. Modifíquese la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores evaluará la creación del Despacho del Viceministerio de Asuntos Migratorios.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Migraciones (SNM), deberá reunirse para acompañar la formulación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer la política migratoria.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 5°. Conformación. El Sistema Nacional de Migraciones está integrado por:

1. El Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado.
2. El Director de Migración Colombia, o su delegado.
3. El Representante de los colombianos en el exterior.
4. Ministerio de Trabajo, por intermedio de la Dirección de Movilidad Laboral.
5. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.
6. Ministerio de Educación Nacional.
7. Ministerio de Salud y Protección Social.

8. El Ministerio Público, con participación de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 12. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá establecer en un periodo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, la reglamentación del Sistema Nacional de Migraciones, la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil y el mecanismo de elección de los representantes sectoriales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores difundirá a través de sus sedes en el exterior la disposición que antecede.

Artículo 13. *Del Retorno.* El Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará, de acuerdo a la Ley 1565 de 2012, el retorno voluntario de los colombianos. Deberá poner a disposición programas y beneficios sostenibles para incentivar y acompañar al colombiano retornado; así como, articulará a las entidades de gobierno que en sus enfoques institucionales y misionales tengan perspectiva migratoria.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá armonizar con el sector financiero el acceso a los servicios financieros a la población retornada voluntariamente y fortalecerá los incentivos económicos, laborales o tributarios que permitan el retorno de colombianos en el extranjero. La información que provean las entidades en el marco de las políticas públicas que se desarrollen para coordinar el retorno de colombianos al país deberá ser actual y objetiva. En todo caso, el Estado respetará el derecho de los colombianos en el exterior a permanecer en el país donde se encuentren.

Artículo 14. El Ministerio de Educación optimizará los recursos para priorizar los procesos de convalidación de títulos del exterior, acorde a las nuevas tecnologías y estableciendo un canal expedito, dentro del marco normativo existente para este fin.

CAPÍTULO IV

Derechos y obligaciones de los extranjeros

Artículo 15. *Derechos.* Los derechos de los extranjeros serán interpretados a la luz de los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso de la República. Primará el principio pro persona en la interpretación, en el sentido de que se garantizará el estándar más amplio de protección de los derechos.

Los extranjeros tendrán los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos y gozarán de las garantías atribuidas a los nacionales. Así mismo, los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política.

Los derechos económicos, sociales y culturales de los extranjeros deberán ser garantizados en

condiciones de igualdad, respetando el principio de progresividad y sin perjuicio de los límites legales que se impongan con base al artículo 100 de la Constitución.

En materia de expedición de visas, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá actuar conforme a la Resolución número 6045 de 2017, o las normas que la modifiquen.

Artículo 16. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia deberá reglamentar las clases de permisos y permanencias, a los cuales pueden acceder los extranjeros, en un periodo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 17. *Deberes*. Los extranjeros deberán acatar la Constitución Política y la ley; respetar a las autoridades; ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio; presentar ante las autoridades los documentos de viaje y de identidad; presentarse personalmente ante las autoridades migratorias al ser requerido mediante escrito, en los términos señalados en la correspondiente citación. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente ley y reglamento.

Artículo 18. La autoridad migratoria podrá autorizar el ingreso, salida o permanencia de extranjeros en Colombia, emitir permisos de permanencia temporal o residencia, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, cuando las circunstancias especiales de un país o nacionalidad lo hagan necesario.

Artículo 19. *Servicios migratorios*. La autoridad migratoria es la entidad responsable de establecer los servicios migratorios y deberá difundirlos a través de sus canales de comunicación.

Artículo 20. La reincidencia en la infracción o el incumplimiento de lo estipulado por la autoridad migratoria dará lugar al inicio de la actuación administrativa que se establezca, con los agravantes del caso.

Parágrafo. La potestad sancionatoria administrativa está en cabeza del Estado y a través de ella busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales. En materia migratoria, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia será la responsable en ejercicio de sus funciones y objetivo misional de determinar dichas sanciones.

Artículo 21. Con el fin de garantizar el debido proceso, todos los migrantes contarán con los siguientes derechos:

1. Derecho a una audiencia, sin demora con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial.
2. Notificación previa en detalle de los cargos que se le imputan.
3. Derecho a no ser obligado a declararse culpable de los cargos que se le imputan.
4. Derecho a exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra.

5. Derecho a un traductor y/o intérprete,
6. Derecho a un abogado, y a reunirse en forma libre y privada con él.
7. Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.
8. Derecho a ser notificado de las decisiones que le afecten y que estas estén debidamente motivadas.
9. Derecho a recurrir las decisiones que le afecten.
10. Derecho a recibir asistencia consular o diplomática.

CAPÍTULO V

Medidas Administrativas adelantadas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Artículo 22. *Infracción en materia migratoria*. Se considera infracción en materia migratoria toda acción u omisión que constituya incumplimiento de las obligaciones de carácter general contenidas en el Decreto 1067 de 2015.

Las infracciones migratorias se clasificarán en:

- a) **Leves**. Se constituyen en infracciones leves las relacionadas con todos los incumplimientos que se dan respecto de las obligaciones de inscripción, trámite de registro, renovación y reporte por parte del extranjero.
- b) **Moderadas**. Están determinadas por infracciones relacionadas con la desatención a los deberes y obligaciones migratorias de las personas naturales y jurídicas que tengan vínculo o relación con un extranjero;
- c) **Graves**. Son aquellas relacionadas con la condición o situación migratoria irregular de un extranjero y su comportamiento frente a las obligaciones legales en el país;
- d) **Gravísimas**. Aquellas que se derivan del incumplimiento del extranjero a decisiones administrativas impuestas por la autoridad migratoria, registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades nacionales competentes o haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio nacional.

Artículo 23. *Funciones de las sanciones en materia migratoria*. Las sanciones administrativas en materia migratoria tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Artículo 24. *Amonestación*. Previo al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio,

la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá hacer un llamado de atención verbal o escrito al presunto infractor en procura del reconocimiento de su falta, su compromiso de no repetición y el acatamiento de las normas migratorias.

Este llamado de atención será facultativo y aplicará por una sola vez, en los siguientes términos:

- a) Verbal a quien haya incurrido por primera vez en una infracción leve.
- b) Escrito al extranjero en permanencia irregular que, con anterioridad al inicio del proceso administrativo sancionatorio, manifieste a la autoridad migratoria de manera expresa, libre de cualquier apremio su interés de abandonar el territorio nacional por sus propios medios. Para su cumplimiento se suscribirá acta de compromiso de salida voluntaria del país.

La autoridad migratoria adelantará las actividades de verificación para determinar el cumplimiento del compromiso suscrito por el infractor. La reincidencia en la infracción o el incumplimiento de lo estipulado dará lugar al inicio de la actuación administrativa respectiva, de conformidad con los principios de gradualidad, necesidad y proporcionalidad.

Parágrafo 1°. La amonestación escrita será reglamentada mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. El uso inadecuado de la amonestación constituirá falta grave en los términos de la Ley 734 de 2002.

Artículo 25. *Sanciones Económicas.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o sus delegados, de acuerdo con la ley y atendiendo la normatividad vigente, podrá imponer o continuar cobrando las sanciones económicas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones migratorias a quien incurra en infracciones leves y moderadas. Estas sanciones económicas se impondrán mediante resolución motivada contra la cual proceden los recursos en el efecto suspensivo.

Habrà lugar a las sanciones económicas en los siguientes eventos:

1. No presentarse ante la autoridad migratoria para el registro de visa; expedir o renovar la de cédula de extranjería, o registrar los menores.
2. No informar a la autoridad migratoria el cambio de empleador, actividad u ocupación; el cambio de residencia.
3. Negarse a presentarse ante la autoridad migratoria cuando ha sido requerido por los medios idóneos para tal fin.
4. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales. No identificarse como nacional colombiano a su ingreso o salida del territorio nacional, ante la autoridad migratoria de conformidad a lo estipulado en

el artículo 22 de la Ley 43 de 1993 o las leyes que la sustituyan, modifiquen o deroguen.

5. No reportar a la autoridad migratoria, a través de la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin:
 - a) El ingreso y salida de los huéspedes extranjeros por parte de los establecimientos que prestan servicios de alojamiento y hospedaje;
 - b) El ingreso y salida de los arrendadores extranjeros por parte de dueños, administradores, arrendatarios, tenedores y comodatarios de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles, fincas, casas o apartamentos;
 - c) Los pacientes extranjeros que ingresen por servicios de urgencias y hospitalización, por parte de centros médicos, clínicas u hospitales, entre otros;
 - d) Los extranjeros que utilicen servicios de transporte nacional aéreo, marítimo, fluvial o terrestre en cualquier modalidad por parte de las personas naturales o jurídicas que operen ese servicio dentro del territorio nacional;
 - e) El ingreso y retiro del extranjero por parte de la entidad, federación, confederación, asociación, comunidad religiosa, u otra entidad de similar naturaleza;
 - f) El ingreso y la terminación de la labor o actividad de un extranjero por parte de una entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental (ONG), misión diplomática u organismo internacional, de la cual hace o ha hecho parte;
 - g) La vinculación, contratación, empleo, admisión y terminación de labores de un extranjero, por parte de contratante o responsable del vínculo en Colombia;
 - h) Estudiantes extranjeros que participen en programas de educación básica, media, técnica, tecnológica, profesional o posgrados y cursos de educación continuada cuya duración supere los tres meses;
 - i) Extranjeros que participarán en un evento o espectáculo público, cultural o deportivo, por parte de los contratantes o empresarios.
6. Vincular, contratar, emplear, admitir o permitir desarrollar una labor, trabajo u oficio a un extranjero sin el cumplimiento de los requisitos migratorios; así como favorecer su permanencia irregular.
7. Ejercer profesión, ocupación u oficio distinto al autorizado o desarrollar actividades remuneradas sin una visa o permiso que así lo permita.
8. Permitir a un extranjero iniciar estudios superiores sin la correspondiente visa o permiso que así lo autorice.

9. Transportar extranjeros sin la documentación legal correspondiente a nivel nacional o internacional. Incumplir con la obligación de devolverlos cuando la autoridad migratoria imponga la medida de inadmisión, u obstaculizar su transporte internacional cuando les haya sido impuesta una medida de deportación o expulsión.
10. Abstenerse de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al último lugar de residencia del extranjero y sus beneficiarios que hayan ingresado al país con ocasión de la vinculación, empleo, trabajo, contratación, admisión, y que esta relación haya terminado; o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.
11. Incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en el acto administrativo expedido por la autoridad migratoria, que reglamente la presente ley.

Parágrafo 1°. Los términos de reporte por parte de los sujetos obligados serán fijados mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. Excepcionalmente, cuando concurren circunstancias asociadas a fuerza mayor, caso fortuito, fuerza insuperable o error invencible, la deportación por permanencia irregular podrá conmutarse por una sanción económica, caso en el cual se considerará como infracción leve.

Parágrafo 3°. Los operadores aéreos darán prelación a los requerimientos de la autoridad migratoria durante la ejecución de las medidas administrativas.

Artículo 26. *Del valor de las multas.* Los montos de las sanciones impuestas por infracciones leves oscilarán entre medio ($\frac{1}{2}$) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y para las sanciones moderadas estará entre un (1) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 27. *Deportación.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia de manera motivada podrá ordenar la deportación del extranjero que esté incurso en infracciones graves, salvo en los eventos en los cuales se conceda Orden de Salida Voluntaria del País. Contra dicho acto administrativo proceden los recursos del procedimiento administrativo.

Habrá lugar a deportación en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de cancelar la sanción económica que le haya sido impuesta por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o cuando transcurran más de dos meses desde la ejecución del acto sancionatorio sin que haya efectuado un abono a la obligación.
2. Encontrarse en permanencia irregular en los términos previstos en la presente Ley

o incurrir en alguna de las causales de inadmisión o rechazo.

3. Ser objeto de quejas constantes que afectan la convivencia social o tranquilidad pública o que haya sido sancionado por incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia.

Parágrafo 1°. El extranjero que haya sido deportado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción, la cual oscilará en un mínimo de seis (6) meses y máximo cinco (5) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 28. *Deportación como consecuencia de decisiones de negación o cancelación de la visa.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejecutará de manera inmediata la medida de deportación cuando la permanencia irregular del extranjero sea producto de la negación o cancelación de una visa, o cuando el extranjero no haya abandonado el país dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a partir de la notificación de las respectiva negación o cancelación, siempre y cuando no tenga un Permiso de Ingreso y Permanencia vigente.

De igual manera procederá la autoridad migratoria cuando el extranjero haya suscrito mediante acta la salida voluntaria del país en los términos de la presente Ley y no haya abandonado el territorio colombiano en el término establecido en las normas vigentes. Contra la decisión de deportación de que trata este artículo no procederá recurso alguno.

Artículo 29. *De la expulsión.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar, podrá ordenar, de manera motivada, la expulsión del territorio nacional del extranjero que incurra en infracciones gravísimas.

Habrá lugar a expulsión en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa.
2. Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como pena accesoria la expulsión del territorio nacional.
3. Realizar actividades que atenten contra la salud pública, el orden público o la seguridad pública.
4. Informes de Inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la defensa y la seguridad nacional, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.
5. Registrar antecedentes judiciales o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano que en contra de la

persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, o se encuentre registrado en los archivos de Interpol.

6. Cuando esté documentado fraudulentamente o haga uso del mismo, como nacional colombiano o de otro país o cuando obtenga visa mediante fraude o simulación, formule declaración falsa en la solicitud de visa o en desarrollo de los procedimientos administrativos adelantados por las autoridades migratorias, así como cuando presente documentos que induzcan a error al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad migratoria para su ingreso, salida, legalización, control y registro.

Contra el acto administrativo que imponga la medida de expulsión procederá los recursos de sede administrativa, los cuales se concederán en el efecto suspensivo, excepto las medidas que se adopten en relación con los numerales 4, 5 y 6, los cuales se resolverán de plano en concordancia con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

El extranjero que haya sido expulsado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción que establezca la resolución respectiva, que no debe ser inferior a cinco (5) años previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 30. *De la expulsión como pena accesoria.* Cuando la expulsión se decreta como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, una vez cumplida la pena principal, mediante auto, darán cumplimiento a la expulsión del extranjero y harán las comunicaciones respectivas al Ministro de Relaciones Exteriores y al despacho judicial que dictó la medida.

Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Artículo 31. *Traslado para procedimiento migratorio.* Un extranjero podrá ser trasladado en cualquier momento por la Autoridad Migratoria a las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuando se haga necesario verificar su identidad y/o situación de permanencia en el territorio nacional, o con el fin de establecer la procedencia de un procedimiento administrativo habiendo sido requerido para el mismo. El extranjero que sea objeto de traslado para procedimiento migratorio podrá estar en custodia preventiva por parte de la autoridad migratoria hasta por treinta y seis (36) horas en una sala transitoria, garantizándose en todo momento sus derechos como migrante, a fin de determinar la procedencia de la medida administrativa de deportación o expulsión, sin perjuicio de la ejecución de la medida que a consecuencia se haga efectiva.

Artículo 32. *De la ejecución de la medida migratoria.* Las autoridades migratorias colom-

bianas podrán dejar al extranjero afectado con las medidas de inadmisión, deportación o expulsión a disposición de las autoridades del país de su nacionalidad de origen, del último país donde hizo su ingreso a Colombia o de un tercero que lo acoja o requiera.

Se entenderá que el extranjero ha cumplido la sanción de deportación y/o expulsión cuando se ha comprobado que ha permanecido fuera del territorio nacional durante el término estipulado en la resolución administrativa.

Artículo 33. *Cancelación de la visa.* La deportación o expulsión produce la cancelación de la visa de la cual el extranjero sea titular.

Artículo 34. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia migratoria. La potestad sancionatoria administrativa está en cabeza del Estado y a través de ella busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que gobiernan la función pública. En materia migratoria, la ejerce a través la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en ejercicio de sus funciones y objetivo misional.

Artículo 35. *Principios Rectores.* Son aplicables al procedimiento sancionatorio migratorio los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas: Legalidad, presunción de inocencia, igualdad, proporcionalidad, razonabilidad, imparcialidad, buena fe, publicidad, transparencia, eficacia, celeridad, economía.

Artículo 36. Formas de iniciar las actuaciones administrativas en materia migratoria. Las actuaciones administrativas en materia migratoria podrán iniciarse:

1. Por solicitud de cualquier persona, quejas o denuncias presentadas ante la autoridad migratoria.
2. Por las autoridades o personas que obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
3. De oficio.

Artículo 37. *Procedimiento administrativo verbal abreviado.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las infracciones leves de las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.
2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor, la autoridad migratoria informará de manera verbal de la falta cometida.
3. El presunto infractor tendrá derecho a ser oído en descargos.
4. A continuación, la autoridad migratoria presentará las pruebas y proferirá acto administrativo sancionatorio o de archivo.

Artículo 38. *Procedimiento administrativo verbal.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las Infracciones moderadas, graves y gravísimas de

las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en dos etapas y de la siguiente forma:

Etapas Escrita:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.
2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor (persona natural o jurídica), se expedirá auto de apertura y auto de formulación de cargos, el cual deberá ser notificado personalmente al presunto Infractor.
3. Surtida la notificación, el día siguiente hábil, el presunto infractor tendrá tres (3) días hábiles para presentar sus descargos.
4. Presentados los descargos, el mismo día, la autoridad migratoria fijará fecha y hora para la realización de la Audiencia Única de Responsabilidad Migratoria, la cual deberá celebrarse dentro de los 5 días siguientes a su fijación, dicha decisión se le informará al Interesado por medio de citación.

Parágrafo. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad migratoria tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar a la causal de Infracción migratoria y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad migratoria considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

En caso de Inasistencia a la audiencia por parte del presunto infractor, se suspenderá el procedimiento por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales aquél deberá aportar prueba sumaria de una justa causa de Inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad migratoria, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el presente artículo.

Etapas Oral:

5. La Audiencia de Responsabilidad Migratoria se adelantará de la siguiente forma:
 - a) **Intervinientes.** Además de la parte requerida, la persona natural o jurídica podrá concurrir a ésta con apoderado;
 - b) **Decisión sobre excepciones previas.** Cuando el presunto infractor presente excepciones durante la Audiencia Única de Responsabilidad Migratoria, la autoridad administrativa decretará y practicará las pruebas estrictamente necesarias para resolver las excepciones previas y las decidirá de plano. Contra esta decisión no habrá lugar a recursos administrativos;
 - c) **Decreto de pruebas.** Si el presunto Infractor solicita la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará, igualmente la autoridad podrá

decretar de oficio las pruebas que requiera. Sobre la decisión que niegue la práctica de pruebas no procede recurso alguno;

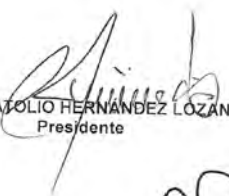
- d) **Control de legalidad.** La entidad ejercerá el control de legalidad para asegurar el acto administrativo decisorio y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades de los actos administrativos proferidos, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, La entidad revisará todas las actuaciones surtidas hasta el momento y de ser necesario rectificará y saneará las que correspondan;
- e) **Práctica de las demás pruebas.** La autoridad procederá a realizar la práctica de las pruebas cuando no se requiera suspender la diligencia, De requerirse suspender la audiencia, ésta se reanudará dentro de los dos (2) días siguientes. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Migratoria;
- f) **Alegatos.** Practicadas las pruebas, se oirá el alegato de la parte, hasta por veinte (20) minutos, podrá la entidad otorgar un tiempo mayor a solicitud de la parte, atendiendo las condiciones del caso. Contra la decisión que resuelva esta solicitud no procede recurso alguno;
- g) En la misma audiencia la autoridad migratoria valorará las pruebas y proferirá acto administrativo decisorio, aunque la parte o su apoderado no hayan asistido o se hubieren retirado, la decisión quedará notificada en estrado.
6. **Registro de lo actuado.** La audiencia Única de Responsabilidad Administrativa se grabará con ayudas audiovisuales o en cualquiera otro medio que ofrezca seguridad para el registro, de Igual forma, se dejará constancia de lo actuado en acta escrita. El acta y la grabación harán parte integral y se incorporarán al expediente.

Artículo 39. *Recursos.* Contra el acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo sancionatorio, proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico o funcional, los cuales se solicitarán, concederá y sustentarán dentro de la misma audiencia.

El recurso de reposición se resolverá inmediatamente. El recurso de apelación se resolverá en el efecto suspensivo y dentro de la audiencia se remitirá al superior jerárquico o funcional dentro de los dos (2) días hábiles siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (5) días hábiles siguientes al recibo de la actuación.

Artículo 40. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En sesión del día 18 de junio de 2019, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara**, “*por medio de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones*” el cual fue anunciado en la sesión la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 04 de junio de 2019, Acta 20, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Presidente


CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., agosto 12 de 2019

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones*.

El proyecto de Ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 18 de junio de 2019, Acta número 21.

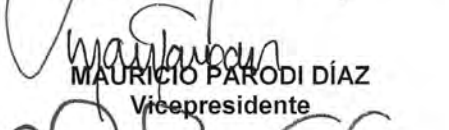
El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 04 de junio de 2019, Acta número 20.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley. **Gaceta del Congreso** número 201 de 2019.

Ponencia 1° debate Cámara, **Gaceta del Congreso** número 444 de 2019.


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente


MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

CONTENIDO

Gaceta número 744 - Miércoles, 14 de agosto de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio al cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable y se dictan otras disposiciones. ...	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 403 de 2019 cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos. ...	3
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 359 de 2019 Cámara, por medio del cual se plantean las bases para una política migratoria y se dictan otras disposiciones....	8



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1014 Bogotá, D. C., viernes, 11 de octubre de 2019 EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2019
CÁMARA**

*por el cual se adicionan al artículo 310 de la
Constitución Política colombiana normas especiales
para la organización, funcionamiento, protección
cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica
colombiana.*

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

H. Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia para Segundo Debate en
Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo
002 de 2019 Cámara, “por el cual se adicionan al
artículo 310 de la Constitución Política colombiana
normas especiales para la organización,
funcionamiento, protección cultural, étnica y
ambiental para la región Amazónica colombiana”.**

Respetado Presidente,

Atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y a la honrosa designación como ponentes que efectuada a favor de los suscritos, presentamos informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo referido, el cual fue aprobado en primer debate el pasado 30 de septiembre en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente

H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Coordinador Ponente

H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Ponente

H.R. JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Ponente

H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Ponente

H.R. INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente

H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE EN LA HONORABLE PLENARIA
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE
2019 CÁMARA**

*por el cual se adicionan al artículo 310 de la
Constitución Política colombiana normas especiales
para la organización, funcionamiento, protección
cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica
colombiana.*

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de acto legislativo es de autoría de los honorables Representantes *Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Jennifer Kristin Arias Falla, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Enrique Cabrales Baquero, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Christian Munir Garcés Aljure, Milton Hugo Angulo Viveros, José Jaime Uscátegui Pastrana, Diego Javier Osorio Jiménez, Gustavo Londoño García, César Eugenio Martínez Restrepo, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Fernando Espinal Ramírez y John Jairo Bermúdez Garcés* y de los honorables Senadores *Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno y Fernando Nicolás Araújo Rumié*.

El texto completo del proyecto radicado fue publicado el 24 de julio de 2019 en la **Gaceta del Congreso** 655 de 2019.

En atención a la designación efectuada por el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el 9 de septiembre de 2019 se radicó ponencia positiva para primer debate con pliego de modificaciones con la firma de todos los ponentes designados. El texto propuesto fue discutido y aprobado por dicha Comisión el 30 de septiembre de 2019 junto con una proposición presentada por el honorable Representante *Harry Giovanni González* por la cual se adicionó un parágrafo al texto. Igualmente, los honorables Representantes *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Jorge Méndez Hernández, Jhon Jairo Hoyos y Juanita Goebertus Estrada* radicarón varias proposiciones adicionales que fueron dejadas como constancia.

A. Procedencia del requisito de consulta previa

Teniendo en cuenta que el proyecto podría afectar a las comunidades indígenas y ancestrales asentadas en el departamento del Amazonas, los ponentes elevaron solicitud al Ministerio del Interior para que este conceptuara acerca de la procedencia de realizar consulta previa sobre este proyecto. Dicha solicitud se efectuó mediante oficio firmado por todos los honorables Representantes ponentes y fue radicado el 15 de agosto de 2019 con consecutivo EXTMI19-33741.

En respuesta a la solicitud así radicada, el Ministerio del Interior, mediante oficio 19-33689 de 27 de agosto de 2019, señaló:

“En mérito de las anteriores precisiones, se procede a revisar de manera concreta el proyecto de Acto Legislativo número 002, “por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas”, a efectos de determinar la procedencia de la Consulta Previa, de conformidad con las consideraciones jurídicas expuestas en precedente.

En primer lugar, se advierte que el proyecto de acto legislativo crea un régimen especial que establecerá “medidas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, de manera que se fomente la investigación científica, el turismo, el desarrollo de comercio, y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro; detengan la deforestación y el tráfico de fauna.”

De igual forma, establece que, para la obtención de los fines propuestos, “(...) podrá (sic) utilizarse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales para otras Entidades Territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos aporten en la preservación del Amazonas”.

Por su parte, se desprende de la exposición de motivos que este “pretende garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental del Amazonas, así como la cultura de las comunidades indígenas que la habitan”. De manera particular señala diferentes objetivos que buscan el acto legislativo en aras de alcanzar una estabilidad ecológica, una identidad cultural y preservar el ambiente y los recursos naturales.

Sin embargo, aun cuando la exposición de motivos refiere a la finalidad y objetivos del acto legislativo, a partir de esto no es factible adelantar el análisis de posibles afectaciones directas y específicas sobre comunidades étnicas, ni tampoco inferirlas, porque esto solo se obtiene analizando el artículo 310 en concreto y sus disposiciones que le dan el alcance y los efectos jurídicos. El artículo 310 consiste en un enunciado general de carácter declarativo acerca de la creación de un régimen especial pero no define sus circunstancias específicas en que se le dará aplicación, como tampoco sus condicionamientos, imposiciones, limitaciones, cargas, efectos jurídicos, etc.

(...)

Así las cosas, adelantar la realización de la Consulta Previa sobre la disposición prevista en el artículo 310, conllevaría a la imposibilidad de determinar en el marco de la misma posibles afectaciones directas y específicas sobre comunidades étnicas en los términos señalados por la jurisprudencia, pues como ya se dijo, al ser un enunciado general, carece de materia consultable”

En consideración a lo indicado por el Ministerio del Interior es claro que no se requiere la realización del proceso de consulta previa con las comunidades del departamento para poder adelantar el trámite de este proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019 en el Congreso de la República, razón por la cual los ponentes rendimos el presente informe de ponencia para primer debate.

B. Audiencia Pública del 28 de agosto de 2019

Previo a la radicación de la ponencia para primer debate, los ponentes consideraron necesaria la

realización de una Audiencia Pública, la cual tuvo lugar el 28 de agosto de 2019 en el recinto de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

La audiencia pública inició a las 9:20 a.m. en el recinto de sesiones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con asistencia de distintos sectores que se expusieron los distintos argumentos de análisis del proyecto de reforma constitucional. La sesión fue presidida por el Representante a la Cámara del Partido Liberal, por el departamento del Meta y Coordinador Ponente de la iniciativa, Alejandro Vega Pérez.

A continuación se presenta un resumen de los principales aspectos expuestos por quienes intervinieron durante la Audiencia:

– **Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, doctora María Claudia García Dávila:**

La Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, señaló que se debe atender el llamado que ha hecho el Presidente Iván Duque y al que han atendido el gobierno de Perú encaminado a establecer un pacto por la Amazonía que se base en los instrumentos existentes como el Tratado de Cooperación Andino-Amazónico pero que a su vez permita abordar y tratar al Amazonas como un ecosistema más allá de los temas fronterizos. Señaló que el 6 de septiembre va a haber una reunión a la que se espera que asistan los mandatarios convocados para suscribir dicho pacto por la conservación de los bosques de la Amazonía.

De acuerdo con lo señalado por la Viceministra, en efecto, como lo señala el Proyecto de Acto Legislativo, se requiere un régimen especial, una mirada distinta; razón por la cual en el Plan de Desarrollo se reconoce esa condición y se desarrolló el pacto regional denominado “Desarrollo Sostenible por una Amazonía Viva”. En las audiencias del Plan de Desarrollo que se hicieron en territorio se llamó la atención acerca de la necesidad de pensar en intervenir y proteger la Amazonía con un enfoque diferente al resto del país, esto requiere unos modelos diferentes de planificación, unos modelos de diseño de largo plazo de la infraestructura, de comercio y de abordaje a la población diferentes.

Por estas razones, el Ministerio de Ambiente celebró la generación de instrumentos como este proyecto de acto legislativo e invitó a considerar a incluir en esta propuesta teniendo en cuenta a otros departamentos que también hacen parte de la región Amazónica, en el mismo sentido en que se ha hecho el llamado a los países que hacen parte de este ecosistema, adicional al plan de organización que ya está andando en las Asambleas Departamentales de conformar una Región Administrativa de Planificación de la Amazonía.

– **Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dr. Víctor Bautista:**

El Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores transmitió a la comisión un mensaje del Ministro a través del cual solicitó que no sea

la coyuntura del incendio solamente la motivación que sustente la preocupación por el Amazonas, sino la intención de una política estructural sostenible y de gran inversión y en cuanto al diseño de dichas políticas.

El Delegado leyó un aparte de la declaración del Presidente Duque en la que se estableció la necesidad de establecer un pacto por el Amazonas en beneficio y con respeto de las comunidades que allí habitan y respeto de las soberanías nacionales. De acuerdo con el delegado, Colombia está lanzando un liderazgo en la política de protección para lograr un balance con la inversión y haciendo énfasis en que son las comunidades las que deben tener el liderazgo sobre estas políticas.

El delegado señala que es importante que no se ponga en riesgo la soberanía de los Estados que convergen en la Amazonía y que se debe tener una política de acción organizada sobre lo que hay que hacer en estos territorios, considerando que los departamentos de Vaupés, Putumayo están allí y se debe tener una visión conjunta local y regional que se está tratando de construir.

– **Delegada del Ministerio de Cultura – Dra. Laura Peláez:**

La representante del Ministerio de Cultura señaló que la región del Amazonas tiene una riqueza en materia de lenguas y dialectos que se encuentra en riesgo, así como riesgos de pérdida de identidad cultural, los cuales son compartidos por otros departamentos de la región como Vaupés, Guaviare o Guainía que deberían ser objeto de estas iniciativas.

Señaló que el Ministerio recibe con beneplácito esa iniciativa y deja a consideración que la propuesta pudiera extenderse a otros departamentos de la región Amazónica. Así mismo, indicó que el Ministerio está definiendo otros proyectos para beneficiar a la región por lo que considera útil incluir a los otros departamentos de la región.

– **Delegada del Viceministerio de Turismo:**

La delegada del Viceministro de Turismo señaló que el Ministro de Comercio considera muy importante el proyecto. Igualmente, informó sobre algunos proyectos que están trabajando para mejorar la competitividad de la región, como el denominado “Corredor Selva”, a través del cual han coordinado acciones para apoyar proyectos específicos.

Indicó igualmente que el Ministerio de Comercio está articulado con la dirección de ambiente de Parques Nacionales Naturales para seguir trabajando en turismo responsable de la región y apoyar el turismo ambiental y cultural.

– **Delegada de Parques Nacionales Naturales – Dra. Adriana Sinning:**

De acuerdo con la delegada de Parques Nacionales Naturales, las características diferenciales del Amazonas la comparten departamentos como Guainía, Guaviare, e incluso el sur del Putumayo; razón por la cual, proponen extender los alcances

de la propuesta a estos departamentos, teniendo en cuenta la riqueza que hay en áreas protegidas.

La representante de Parques Nacionales Naturales considera que las áreas no municipalizadas no están siendo integradas con lo que pasa en los municipios, ni con los lineamientos que se dan en los mismos departamentos, razón por la cual es importante considerar los proyectos que llevan a integrar estas áreas con el desarrollo y autonomía fiscal de los resguardos.

La representante resalta los corredores ecológicos internacionales como los que existen en Ecuador y Perú. Respecto de Brasil señala que la agenda está un poco demorada, y eso podría entrar a hacer parte del régimen especial de la Amazonía.

– **Delegado del Instituto Sinchi, Dr. Nicolás Castaño:**

Señala que se suman a las voces que piden ampliar el ámbito de aplicación del proyecto por cuanto las condiciones de aislamiento de megadiversidad se comparten con otros departamentos.

Indicó la complejidad de algunos aspectos de la región Amazónica e invitó a ir pensando en un diferencial para los pueblos que están en aislamiento voluntario que tienen condiciones especiales para cuando se reglamente el acto legislativo, en caso de ser promulgado.

– **Director Programa Visión Amazonía- Dr. José Yunis:**

El Director del Programa Visión Amazonía indicó que se ha propuesto al Gobierno nacional cómo hacer ajustes de políticas e institucionales que permitan aprovechar la riqueza de esta región y que ven este proyecto con esperanza en la medida en que el texto del proyecto busca la preservación del patrimonio, el medio y las culturas.

Indicó que a través del Programa Visión Amazonía se están invirtiendo alrededor de 4.500 millones en este territorio para su protección y se está apoyando la organización de la RAP para que su diseño tenga una política no extractiva. Señaló que la comunidad internacional está viendo que el Estado colombiano está comprometido con la protección a través de diferentes formas, incluyendo la expedición de mecanismos legales.

– **Representante estudiantil Universidad del Rosario - César Pardo:**

El representante estudiantil señala que, siendo nacido en el departamento del Amazonas, apoya el proyecto porque considera que contribuye al departamento para solucionar las cuestiones sociales, ambientales y económicas que enfrenta.

Señala que el régimen especial va a colaborar a cumplir lo que se va a pactar el 6 de septiembre con eficacia y eficiencia. Considera que se debe ayudar a que se unan los países que tienen parte en el Amazonas para proteger este patrimonio.

– **Pedro Nel Pinzón – Asesor de la UTL del honorable Representante David Pulido:**

Llamó la atención sobre la Decisión 42 de 2018 de la Unesco que declaró patrimonio de la humanidad y zona especial protegida a una porción importante de la Amazonía. Igualmente, resaltó la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Sala Civil Corte Suprema de Justicia como uno de los instrumentos jurídicos más importantes para la protección de la Amazonía. Con fundamento en esta decisión, el departamento del Guaviare ya estableció un pacto de conservación de la selva con efectos muy importantes porque se transmite por derechos sucesorales.

Señaló que si bien es cierto que Colombia es un país secular, no se puede perder de vista que el Papa convocó el Sínodo de obispos de la Panamazonía, que va a sesionar en Roma en octubre, lo que muestra una visión distinta y valiosa de este territorio.

Llamó la atención sobre las normas del inicio de la República, en particular la que fue expedida para evitar la tala de bosque, máxime cuando estamos en el período de celebración del Bicentenario para considerar cuál era la mirada del legislador hace 200 años para conservar la selva.

– **Viceministro de Relaciones Políticas Ministerio del Interior - Francisco José Chaux:**

El Viceministro de Relaciones Políticas Ministerio del Interior celebró la iniciativa indicando que no sólo responde a la protección de las personas colombianas sino a las de la humanidad entera por lo que resaltó la importancia del proyecto.

Destacó el compromiso del Presidente Iván Duque no sólo con el departamento sino con toda la región, en el entendimiento de que la biodiversidad no conoce frontera, estamos ante el mismo ecosistema, y ante un sistema ambiental único en el mundo que requiere protección, así como a las comunidades ancestrales que se encuentran en la región. Igualmente, destacó el hecho de que, así como la selva no tiene fronteras transnacionales tampoco tiene división política por lo que se requiere proteger como un ecosistema completo.

– **Representante a la Cámara Yenica Sugein Acosta:**

En su calidad de autora del proyecto de acto legislativo, la honorable Representante Yenica Sugein Acosta agradeció el apoyo expresado por todos los intervinientes al proyecto, indicando que es el anhelo de todo el departamento para lograr mejorar las condiciones de sus habitantes.

Resaltó las dificultades de conectividad en materia de transporte de las que sufre el departamento tanto terrestre como fluvial y destacó la necesidad de mejorar estas condiciones para incrementar la competitividad del departamento y lograr que se comercialicen en el resto del país los productos que allí se producen y poder adquirir productos nacionales en esta región a precios competitivos, para lo cual propone medidas como un subsidio de transporte que permita cerrar la brecha de desigualdad.

Igualmente, señaló que la principal preocupación es la protección del medio ambiente y su preservación, indicando que los otros departamentos de la Amazonía comparten las mismas dificultades como lo son Guaviare, Guainía y Vaupés, destacando que el Putumayo, que también hace parte de la región, tiene un mayor desarrollo, por lo que insistió en la necesidad de apoyar este proyecto de acto legislativo.

c) Proyectos con objetos similares presentados previamente

De acuerdo con lo señalado en el texto radicado del proyecto de Acto Legislativo y la verificación efectuada por los ponentes, iniciativas similares a la presente ya habían sido puestos a consideración de este Congreso. A continuación se relacionan dichas iniciativas y el resultado de su trámite:

Proyecto	Objeto	Resultado
Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2005 Cámara	Adicionar un párrafo al artículo 310 de la Constitución Política.	Archivado
Proyecto de Ley 172 de 2012 Cámara	Modificar el artículo 310 de la Constitución Política.	Retirado por el autor
Proyecto de Ley 188 de 2012 Cámara	Autorizar la emisión de la Estampilla Pro Medio Ambiente en el departamento del Amazonas.	Retirado por el autor
Proyecto de Ley 218 de 2014 Cámara	Crear un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera en Colombia, en concordancia con el artículo 337 de la Constitución Política.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo número 041 de 2017	Dictar normas especiales para la organización y el funcionamiento de los Departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés.	Archivado

II. OBJETO DEL PROYECTO

Se pretende garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental de la región Amazónica colombiana, así como la cultura de las comunidades indígenas que la habitan para lo cual se propone el establecimiento de un régimen especial en consideración a las características del territorio que tiene dificultades de acceso, zonas no carretables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares.

III. MARCO NORMATIVO

A. Constitucional

De conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

A su turno, mediante el artículo 7° constitucional se estableció que el Estado reconoce y protege la

diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana y, en el artículo siguiente, se impuso la obligación al Estado colombiano y sus habitantes a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Adicionalmente, en el Capítulo III del Título II de la Constitución, por el cual se establecen los derechos colectivos y del ambiente, el constituyente consagró como derecho el goce de un ambiente sano y estableció a nivel constitucional el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente así como conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Por último, mediante el artículo 337 la Constitución previó la posibilidad de que el legislador establezca regímenes y normas especiales para promover el desarrollo en las zonas de frontera.

B. Tratados y convenciones internacionales sobre la protección al medio ambiente

Para el análisis del proyecto de acto legislativo debe tenerse en consideración los convenios ratificados por el Estado colombiano, por los cuales se establecen obligaciones para la preservación del medio ambiente y la Amazonía como son:

– Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)

Suscrito el 3 de julio de 1978 y ratificado por los ocho países que comparten la Amazonía: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía. Fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1979, ratificada el 2 de agosto de 1980¹.

– Convenio de Diversidad Biológica

Suscrito el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, este Tratado Internacional jurídicamente vinculante tiene tres objetivos fundamentales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos².

El marco de acción de este convenio es el enfoque por ecosistemas y es considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible³. Fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 165 de 1994.

– Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD):

Aprobada en París el 17 de junio de 1994 y ratificada en Colombia mediante la Ley 461 de agosto de 1998, tiene como objetivos preparar y ejecutar programas de acción destinados a prevenir la degradación de las tierras, luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.⁴

– Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV):

Organización intergubernamental con sede en Ginebra (Suiza), constituida en diciembre de 1961, a través del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales “Convenio de la

UPOV”, cuya misión es proporcionar y fomentar un sistema eficaz para la protección de las variedades vegetales con miras al desarrollo de obtenciones vegetales en beneficio de la sociedad.⁵ Fue suscrito por Colombia y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de diciembre 28 de 1995.

– **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**

Primera iniciativa global para reparar el daño causado a la capa de ozono⁶, fue adoptado el 22 de marzo de 1985 y ratificado por Colombia mediante la Ley 30 de 1990.

De conformidad con lo previsto en este Convenio, los Estados Partes se obligan, en la medida de sus posibilidades, a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono y de los efectos de la modificación de esta sobre la salud humana y el medio ambiente. Igualmente, se comprometieron a adoptar medidas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas cuando se compruebe que tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación de la capa de ozono⁷.

– **Convenio Marco, Cambio Climático**

Resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), mediante este instrumento se reconoció que el problema del cambio climático es real⁸, establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente a los desafíos provocados por el cambio climático⁹. Suscrito el 9 de mayo de 1992, fue aprobado en Colombia mediante la Ley 164 de 1995.

– **Protocolo de Kioto**

Ratificado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000. Estableció metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociéndolos como los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), y tiene como principio central el de la “*responsabilidad común pero diferenciada*”. Fue considerado como un primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI¹⁰.

– **Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos**

Adoptado el 22 de marzo de 1989 por la Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea (Suiza), en respuesta a protestas públicas en los años 80, tras el descubrimiento de depósitos de desechos tóxicos en países en vía de desarrollo provenientes del extranjero, busca proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Establece la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos

peligrosos, y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de desechos peligrosos¹¹. El Congreso colombiano aprobó la firma de este Convenio mediante la Ley 253 de 1996.

– **Acuerdo de París**

Adoptado en 2015, es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático con el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza¹². Fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

Tratados y convenciones internacionales sobre la protección de los pueblos indígenas

Por último, en relación con el marco normativo a considerar para efectos de este proyecto de Acto Legislativo, se llama la atención sobre los siguientes convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano que le imponen obligaciones de protección de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales¹³:

– **Convenio 107 de la OIT**

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967, establecen normas mínimas relacionadas con los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas y tribales.

– **Convenio 169 de la OIT**

Versión revisada del Convenio 107 de la misma Organización, tiene como propósito asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

– **Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

Suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992 y aprobado en Colombia a través de la Ley 145 de 1994, el Convenio Constitutivo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe ha tenido un destacado rol en la promoción del desarrollo con identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas, y fue declarado “*Patrimonio de los Pueblos y los Estados*” por la X Asamblea General del Fondo Indígena al reconocerlo como un modelo organizativo a ser simulado en los diversos espacios nacionales e internacionales¹⁴.

– **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Por medio de este pacto el Estado colombiano se comprometió a asegurar a hombres y mujeres igual título y a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política

o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹⁵. Fue ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

– **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968. Los Estados Parte se comprometieron a promover y respetar el derecho a la autodeterminación. Reconoce igualmente los derechos de los pueblos a disponer, comerciar y poseer libremente sus recursos y riquezas naturales.

– **Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, su suscripción fue ratificada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981. A través de esta Convención, los Estados partes condenaron la segregación racial, incluida la segregación o discriminación étnica, y se comprometieron a prevenir, prohibir y eliminar todas las prácticas de esta naturaleza.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el texto del proyecto de Acto Legislativo radicado los autores presentan un diagnóstico acerca de la situación del departamento de Amazonas a efectos de demostrar las condiciones de desigualdad de dicho territorio en comparación con los demás departamentos del país. A continuación, se resumen los principales problemas señalados en la justificación del proyecto:

- Altos índices de desigualdad (73.8%), necesidades básicas insatisfechas (5º departamento en el ranking de 2012) y desnutrición crónica (28,6%) en comparación con el resto del país.
- Tasas de mortalidad infantil y de suicidios del departamento son las más altas del país.
- Bajo desempeño fiscal, ocupando el puesto 30 de 31 departamentos.
- Pérdida de tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas y ancestrales.
- Incremento de la población en el territorio, pasando de 6.414 habitantes en 1938 a 46.950 en 2005.
- **Índice de subempleo superior al 53%.**
- Altas tasas de suicidio, encabezando la lista de departamentos con más suicidios por cada 100.000 habitantes.
- Deficiencias en la prestación de servicios públicos, los cuales están concentrados en las cabeceras municipales.
- Dificultades de acceso y desarticulación con la red terrestres del país.

Una vez presentado este diagnóstico, los autores concluyen que, con la aprobación del proyecto, se lograría avanzar hacia la consolidación de un país más equitativo, en tanto éste refleja unos niveles de desarrollo marcadamente diferentes al resto del país, por lo cual consideraron fundamental aunar en esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y

lograr la consolidación de la paz ambiental y social, en este territorio.

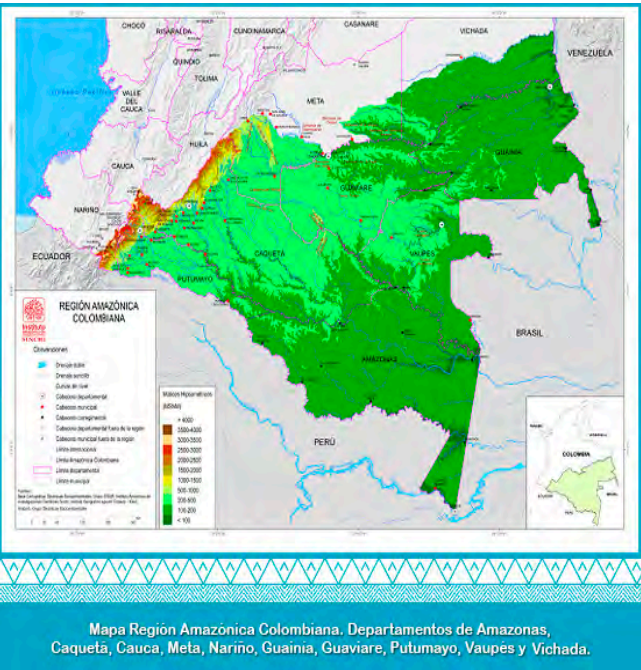
Adicionalmente, los autores consideraron que la iniciativa constituye un esfuerzo mancomunado por develar las condiciones particulares del departamento en la medida en que, al establecer normas especiales, se podría redundar en mejores niveles de bienestar para la población al apropiar el entramado de políticas públicas desde el nivel local y, de esta manera, cumplir con los fines esenciales del Estado.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Una vez revisado el texto propuesto de reforma constitucional y escuchadas las entidades y organizaciones intervinientes en la Audiencia Pública realizada en el trámite de este proyecto de acto legislativo, y a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de preservación y conservación y el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, suscritos y ratificados por Colombia, en materia ambiental y a favor de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales, los ponentes en primer debate consideramos que el mismo debía ser modificado de manera que se ampliara su ámbito de aplicación a todas las entidades territoriales que hacen parte de la región Amazónica colombiana, con fundamento en las razones que se explican a continuación:

A. El Bioma Amazónico

La necesidad de proteger y conservar la Amazonía no se restringe a los límites del departamento del Amazonas. Incluso, como es conocido, ni siquiera se restringe al ámbito territorial colombiano y es competencia de 5 países que comparten este ecosistema. No obstante, en lo que es competencia de este Congreso, es decir, en lo que corresponde al territorio colombiano, la región Amazónica, representa el 6,4% del total del bioma Amazónico y el 41,8% del territorio nacional¹⁶, tal como se puede apreciar en el siguiente mapa:

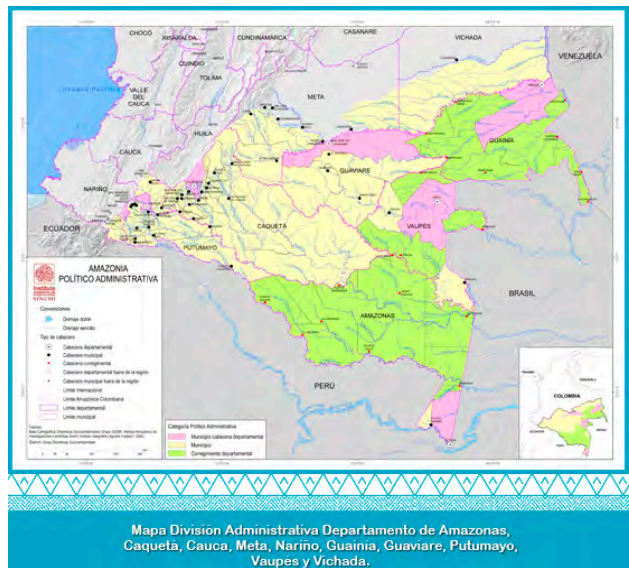


Mapa región Amazónica colombiana.

Fuente: Instituto SINCHI.

De acuerdo con el Instituto Sinchi, institución creada por la Ley 99 de 1993, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica, el área total de esta región en Colombia es de 483.163 km².

De conformidad con el mismo instituto, la región Amazónica colombiana ocupa los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, así como una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres)¹⁷.



Mapa División Administrativa región Amazónica colombiana

Fuente: Instituto SINCHI

De esta cartografía se puede concluir que, si bien el departamento del Amazonas hace parte fundamental del bioma amazónico colombiano, este no le es exclusivo. Por el contrario, es claro que un total de 10 departamentos hacen parte de este total (6), o parcialmente (4).

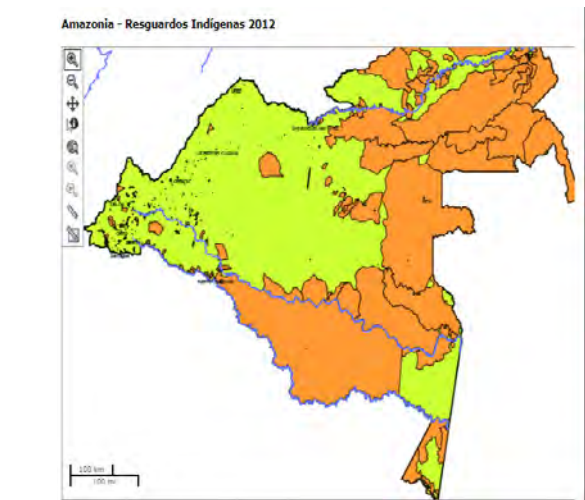
Vale la pena señalar que, el considerado corazón de la Amazonía colombiana, por ser el punto de confluencia de las presiones y dinámicas provenientes de las diferentes subregiones amazónicas¹⁸, esto es el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, declarado patrimonio de la humanidad por la Unesco mediante Decisión 042 de 2018¹⁹, y, según la misma Organización, una de las áreas protegidas más irremplazables en el mundo por la cantidad de especies que aún conserva, está ubicado en el departamento del Guaviare y no en el Amazonas, hecho este que por sí solo ya justifica la ampliación del área que la Constitución consideraría de régimen especial.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019, lo que se pretende con esta iniciativa es generar instrumentos jurídicos que permitan la protección del medio ambiente y, en especial, de la riqueza de la Amazonía, garantizando la preservación de la cultura y la biodiversidad allí existente y procurando por el desarrollo sostenible que permita a sus habitantes tener condiciones de vida dignas. En consecuencia, es necesario tener una mirada integral del territorio que incluya en el ámbito de aplicación de las normas especiales a todos aquellos territorios que conforman la Amazonía, de manera que se garantice que el Estado podrá diseñar e implementar políticas públicas que tengan en consideración y benefician a la región Amazónica colombiana en su integridad.

Por último, es necesario considerar que ampliar el ámbito de aplicación de esta iniciativa, garantiza el derecho fundamental a la igualdad que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica igualdad entre iguales²⁰. Es decir, en el caso particular de los territorios que conforman la región de la Amazonía el legislador debe ser consciente de los ecosistemas, condiciones sociales y riesgos compartidos entre los territorios que conforman esta región y mal haría en expedir normas que beneficiaran sólo a uno de estos, pues ello constituiría un trato desigual.

B. Poblaciones indígenas y comunidades ancestrales

De acuerdo con información del Instituto Sinchi, la Amazonia colombiana cuenta con 185 resguardos indígenas que ocupan una superficie de 26'217.159 hectáreas, las cuales equivalen al 54,18% del total del territorio amazónico²¹. Como se muestra en el siguiente mapa, las comunidades indígenas de la región no están asentadas únicamente en el departamento del Amazonas, sino que se encuentran repartidas en la región.



Mapa resguardos Indígenas en la región Amazónica colombiana

Fuente: Instituto Sinchi.

En la región Amazónica colombiana habitan 62 de los 102 pueblos indígenas sobrevivientes en el país con 17 estirpes lingüísticas diferentes. Sin embargo, de acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), de los 32 pueblos

con menos de 500 miembros y en peligro de desaparición, 26 se encuentran en la Amazonía²², lo que pone en evidencia los retos en conservación y preservación de estas culturas ancestrales que deben ser afrontados por el Estado en su conjunto, máxime si se considera no solo su papel en la cultura e historia del país sino su rol como protectores de estos ecosistemas.

Hay que señalar que el porcentaje de población indígena que habita la región Amazónica colombiana asciende al 9% del total de la región y se concentra en los departamentos de Putumayo (44% de la población indígena) y Amazonas (22% de la población indígena)²³, lo que muestra una menor densidad demográfica de esta población si se considera que es la que ocupa la mayor parte del territorio.

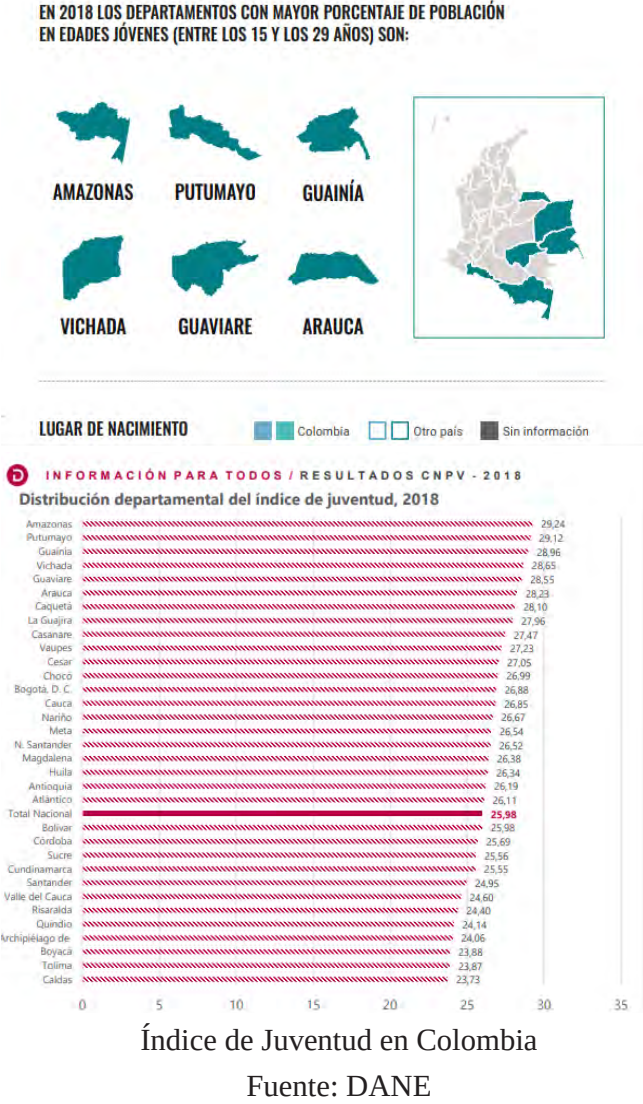
Además de la población indígena, los otros sectores sociales que habitan la región son los asentamientos rurales o dispersos de colonos y campesinos ubicados principalmente a lo largo del piedemonte de Caquetá, Putumayo, sur del Meta y norte del departamento del Guaviare, y los habitantes de los centros urbanos que en su expansión reúnen a la mayoría de la población en los departamentos de Caquetá y Guaviare²⁴. Igualmente, hay una importante presencia de población afrodescendiente colombiana en esta región, que representa el 3% del total regional y se encuentra principalmente asentada en los departamentos de Putumayo (43%) y Caquetá (42%)²⁵.

Según datos del Censo General de 2005, la población de la Amazonía colombiana correspondía al 2,3% del total de la población nacional. No obstante, como lo señalan los autores de este proyecto de acto legislativo, se ha evidenciado un incremento en la población que habita el departamento del Amazonas y, hay que agregar, en general la región Amazónica, en parte, como consecuencia de procesos de colonización, lo cual plantea igualmente un desafío para el Estado quien debe estar vigilante a que dichos nuevos pobladores no atenten contra las condiciones propias del territorio que llegan a ocupar.

Teniendo en cuenta la condiciones de la población que ocupa este territorio se justifica que el Estado disponga de herramientas jurídicas que le permitan la implementación de políticas públicas especiales y diferenciales que consideren las particularidades de las comunidades indígenas, así como las necesidades del resto de la población que habita en estas mismas áreas, garantizando en todo caso la preservación de los saberes ancestrales y haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción viable y sostenible de desarrollo y bienestar para todos los habitantes de esta región, respetando el principio de autonomía y gobernanza de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución, coadyuvando en la organización de las diferentes autoridades que se sobreponen sobre el mismo territorio para garantizar el desarrollo armónico y coordinado, necesidad esta que ya ha sido señalada por la CEPAL, y para lo

cual se requiere la posibilidad de poder establecer regímenes y normas especiales que tengan en consideración estas características.

Por último, en relación con la población, se llama la atención sobre el hecho de que, en el más reciente informe entregado por el DANE del Censo realizado en 2018, 5 de los 6 departamentos con mayor población en edades entre los 15 a los 29 años hacen parte de la región Amazónica colombiana: Amazonas, Putumayo, Guainía, Vichada y Guaviare; tal situación debe motivar al Congreso a tomar medidas en pro de esta población joven.



C. Deforestación

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la Amazonía en su conjunto, no sólo la colombiana, es parar los procesos de deforestación que están destruyendo sus bosques y amenaza con disminuir considerablemente su biodiversidad y el potencial de la región para contrarrestar los efectos del cambio climático.

Como ya es reconocido, la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación. En Colombia a estas causas deben sumarse la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos²⁶. Según la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito, el 34% de cultivos de coca en el país estarían ubicados en zonas que hasta hace 4 años eran bosques; esta

situación demuestra que se requiere adoptar medidas que permitan al Estado actuar frente a esta crisis.

De acuerdo con datos del IDEAM²⁷, en el último trimestre de 2018, las tres Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en la Región Amazónica, Corpoamazonia, Cormacarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), reportaron cerca de 43.000 ha deforestadas, siendo esta región la más afectada por la deforestación en el país, con un 75% del total nacional de hectáreas deforestadas.

Igualmente, resulta alarmante que la ubicación de tres áreas críticas de deforestación esté en Parques Nacionales Naturales como la Serranía de Chiribiquete, la Sierra de la Macarena y Tinigua, pues demuestra que se requiere mayor actuación estatal en la protección de las zonas declaradas como protegidas.

De acuerdo con el Instituto Humboldt, si continúa la tendencia de deforestación en la región amazónica colombiana, para el año 2030 más de 4.300 especies animales y vegetales podrían desaparecer. Adicionalmente, de acuerdo con la misma entidad, aunque los cálculos realizados apuntan a que la mayor afectación se daría en la zona de transición de

los Andes con la Amazonia, los puntos más críticos serían el piedemonte de Caquetá y Putumayo, el sur del Meta y Vichada y gran parte del Guaviare, lo que cambiaría el flujo de las fuentes hídricas de la región²⁸.

Vale la pena señalar que los puntos más fuertes de deforestación se han presentado muy cerca de la frontera norte de la región Amazónica, lo que podría demostrar la relación con la extensión de la frontera agrícola y ganadera²⁹, como se ve en las siguientes imágenes:

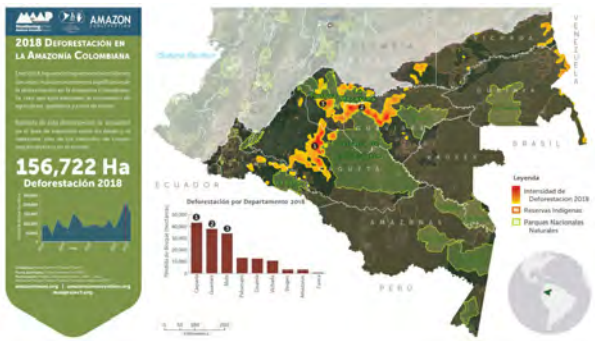
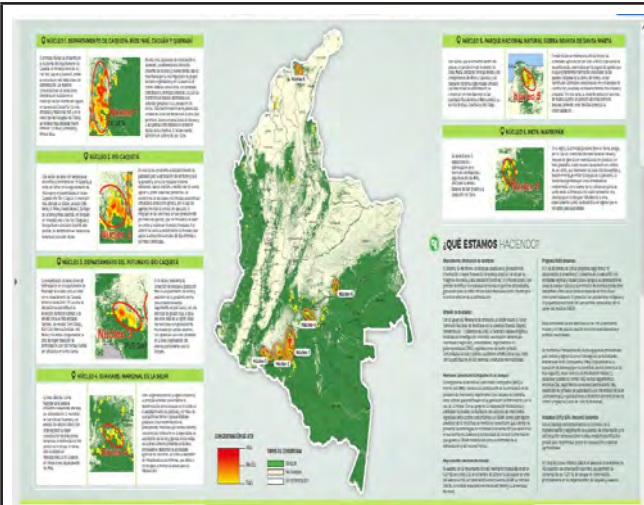
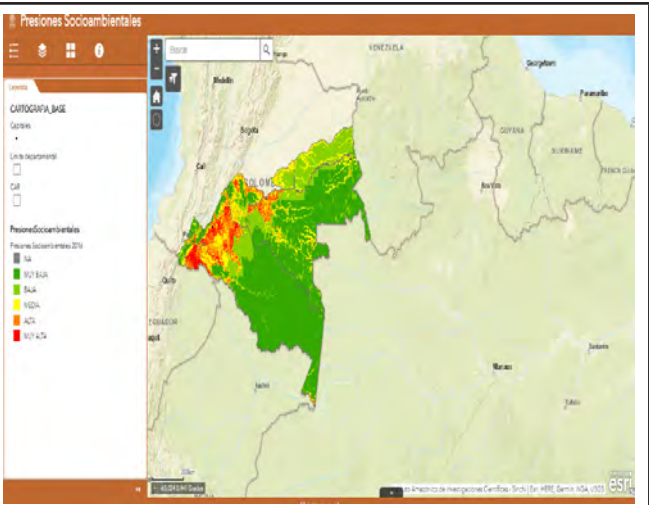


Imagen: Intensidad de deforestación en la Amazonía

Fuente: Monitoring the Andean Amazon Project –MAPP–



Mapa núcleos de deforestación en Colombia
Fuente IDEAM



Mapa Presiones Sociambientales en la Amazonía Colombiana.
Fuente: Instituto Sinchi

Como se ve en las anteriores imágenes, las principales presiones socioambientales y núcleos de deforestación se encuentran cerca al límite de la Amazonía que colinda hacia el centro del país y, del mapa del IDEAM, se ve cómo de los 6 focos más fuertes de deforestación en el país 5 se encuentran en la región amazónica; semejante circunstancia pone de presente la existencia de fenómenos que buscan mover la frontera agrícola e incrementar la praderización.

Por lo anterior, es claro que hay una inminente necesidad por parte del Estado de contar con

recursos y herramientas jurídicas que le permitan activar mecanismos que detengan la deforestación y procuren un desarrollo regional sostenible que, en provecho de los recursos existentes, garantice la conservación de la biodiversidad y la calidad de vida de todos los habitantes de la región amazónica colombiana.

D. Rezago en infraestructura y el régimen especial

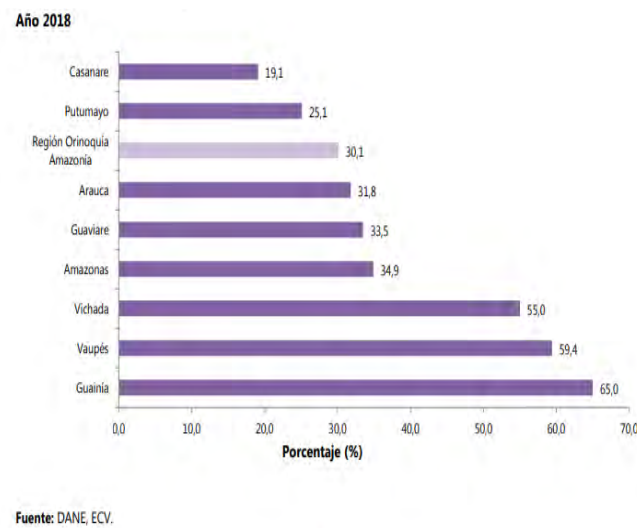
De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, las 5 dimensiones que componen el Índice

de Pobreza Multidimensional (IPM) involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considerada en situación de pobreza multidimensional, se requiere que pertenezca a un hogar privado en una tercera parte (33%) de dichos indicadores³⁰.

Entre los indicadores tenidos en cuenta por el DANE para efectos de la medición de la pobreza multidimensional, se encuentran: bajo logro educativo, desempleo de larga duración, no aseguramiento en salud, trabajo infantil, inasistencia escolar, analfabetismo, no acceso a fuentes de agua mejorada, barreras de acceso a servicios en salud, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y paredes de las viviendas; dichos indicadores, en general, miden las condiciones más básicas de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

De acuerdo con el DANE en 2018 el porcentaje de pobreza multidimensional promedio del país fue 19,6%. En contraste, en el mismo período en la región Orinoquía-Amazonía el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional para el total regional, cabeceras, centros poblados y rural disperso fue 30,1%, 22,3% y 41,1% respectivamente, es decir, más de 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional en cabeceras y áreas rurales de la región.

Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, todos los departamentos cuyo territorio se encuentra completamente dentro de la región amazónica colombiana tienen los porcentajes más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia sustancial de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos básicos y, por la otra, menor impacto de los programas de asistencia social ofrecidos por el Gobierno nacional a través de entidades del mismo orden y territoriales.

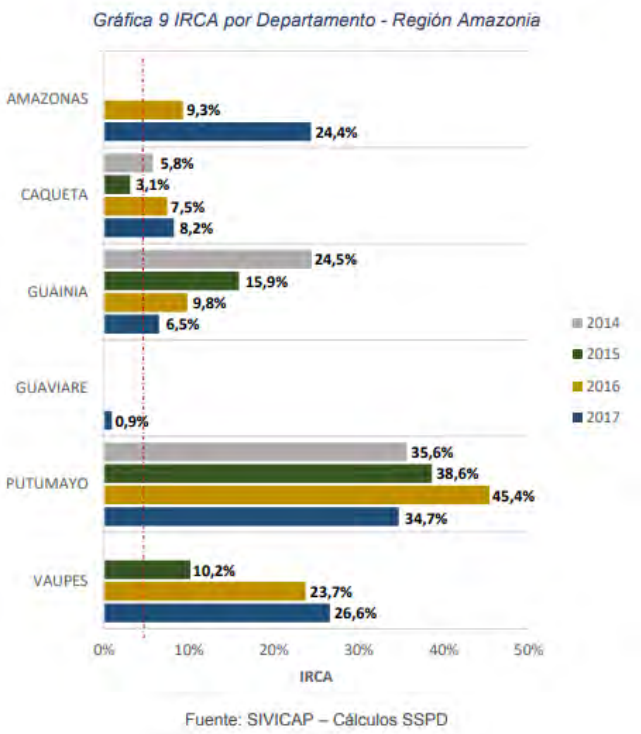


Pobreza multidimensional (porcentaje) Región Orinoquía-Amazonía y total departamental Año 2018.

Fuente: DANE

Además de lo hallado por el DANE, vale la pena destacar la evidencia presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios de acuerdo con la cual la región amazónica colombiana presenta bajos índices en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Por ejemplo, revisado el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano –IRCA–, por el cual se analiza si el agua es o no apta para el consumo humano, según el cual cuando los valores de dicho índice superan el 5% el agua se considera como no apta para consumo humano³¹, se tiene que los valores registrados en los departamentos de la región Amazónica son los siguientes:



IRCA por departamento - 2017

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

De acuerdo con lo anterior, es claro que, a excepción de Guaviare, los departamentos de la región Amazónica colombiana requieren una intervención por parte del Estado para garantizar que sus habitantes cuenten con agua que se considere apta para el consumo humano, hecho este que muestra, sin lugar a dudas, la cruda realidad sobre la infraestructura para la prestación de los servicios más básicos a los que tienen derecho todos los colombianos, pero que, evidentemente, no se garantiza en todo el territorio y que muestra nuevamente la necesidad de la consagración constitucional de la posibilidad de establecer medidas especiales y diferenciales para esta región del país.

Por otra parte, la región amazónica colombiana en general presenta un atraso muy importante en materia de infraestructura vial. Como se verá en el siguiente mapa, la conexión intermunicipal es prácticamente inexistente, lo que deriva en la necesidad de hacer desplazamientos vía aérea o por rutas peligrosas (trochas) en varias horas que bien podrían mejorarse a través de la inversión de recursos públicos.



Red Carretera de Colombia - 2014

Fuente: Ministerio de Transporte

Todo lo expuesto constituye evidencia plena de que existe un rezago muy importante en la capacidad estatal para proveer los servicios básicos a los habitantes de la región Amazónica colombiana, por lo que es evidente que se requiere garantizar, desde el orden constitucional, los derechos de la población que habita en esta región de manera que el Estado cuente con las herramientas para establecer medidas de rango legal de tipo tributario, administrativo, ambiental, entre otras, cuyo objetivo sea asegurar la protección de la riqueza natural de la región y, a su vez, el cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los derechos fundamentales de los habitantes de este territorio.

Como en el caso del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyas condiciones particulares ameritaron que el constituyente del 91 estableciera el régimen especial hoy previsto en el artículo 310 constitucional, la región Amazónica colombiana tiene características que la hacen diferente a las demás regiones del país, por lo que, al igual que para el caso de San Andrés, es necesario contar con la facultad de establecer normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico que ayuden al desarrollo

sostenible de la región y a mejorar la vida de sus habitantes.

E. División político-administrativa de la región

La incorporación de la región amazónica colombiana a las reglas especiales contenidas en el artículo 310 constitucional no implica la creación de una nueva entidad territorial. Por el contrario, lo que se pretende con este proyecto de acto legislativo es la consolidación de las entidades territoriales que hacen parte de esta región, incluidos los resguardos indígenas, e incrementar la presencia del Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan allí, garantizar la protección y conservación de este patrimonio de la humanidad y, por último, incrementar los procesos de investigación que permitan conocer más profundamente las riquezas de este territorio para aprovecharlas de manera sostenible y, con ello, asegurar su preservación para las futuras generaciones.

Como se mostró al inicio de esta ponencia, la región amazónica colombiana ocupa no sólo los territorios completos de seis departamentos, sino también fracciones de otros cuatro, situación que está plenamente reconocida por las instituciones estatales de diferente índole que tienen competencias en estas áreas.

En consecuencia, es necesario que la norma constitucional considere esta particularidad y, por tanto, en el texto que se pone a consideración se establece que la delimitación geográfica de la región Amazónica colombiana deberá ser expedida por el Gobierno nacional, con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición del acto legislativo y que ha sido desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC. Esto, a fin de evitar posteriores discusiones sobre la aplicación de reglas especiales en áreas que no forman parte de la región y evitar así un uso indebido de dichas normas.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo con lo expuesto, se proponen los siguientes ajustes al texto a poner a consideración a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	Justificación
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2019 CÁMARA. <i>“Por el cual se adicionan al artículo 310 de la constitución política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica Colombiana”</i> El Congreso de Colombia, DECRETA:	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2019 CÁMARA. <i>“Por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica Colombiana”</i> El Congreso de Colombia DECRETA:	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	Justificación
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas. Los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales para ~~Para~~ garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental; y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo ecológico sostenible, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos en general aporten recursos para la preservación de la región Amazónica.	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas. Los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales para ~~Para~~ garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental; y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo ecológico sostenible, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos <u>previa consulta a las comunidades directamente afectadas</u>, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos en general aporten recursos para la preservación de la región Amazónica Colombiana.	En consonancia con las disposiciones constitucionales vigentes, se aclara que se deberá consultar a las comunidades cuando estas resulten directamente afectadas con la explotación de los recursos de la Región.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	Justificación
Parágrafo. En la región Amazónica Colombiana no se realizarán actividades de explotación de hidrocarburos. Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, en el cual deberá incluir la delimitación político administrativa de la región Amazónica colombiana con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición de este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC.	Parágrafo. En la región Amazónica Colombiana no se realizarán actividades de explotación de hidrocarburos. <u>Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.</u> Parágrafo transitorio 1°. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, en el cual deberá incluir la delimitación <u>geográfica político-administrativa</u> de la región Amazónica colombiana con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición de este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC. Parágrafo transitorio 2°. <u>Lo previsto en el parágrafo del artículo 310 aplicará sin perjuicio de los derechos adquiridos por quienes se encuentran desarrollando actividades de exploración de hidrocarburos en la región a la fecha de expedición del presente Acto Legislativo. Cuando se trate de contratos o actos administrativos que autoricen la explotación, estos estarán vigentes hasta la fecha de terminación prevista sin lugar a renovación.</u>	Se aclara que las normas especiales que puedan ser dictadas por el Gobierno nacional no podrán estar relacionadas con la explotación de hidrocarburos. Dado que no se trata de la creación de una nueva entidad político-administrativa se corrige el texto aclarando que se trata de la delimitación geográfica de la región. Se aclara que la prohibición de adelantar actividades de explotación no podrá afectar los derechos adquiridos a la fecha de expedición del Acto Legislativo.
Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.	Sin Modificaciones.	

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en todo lo expuesto, se rinde Informe de Ponencia Positiva con Pliego de Modificaciones y se solicita a los Honorables Representantes a la Cámara de Representantes Dar Segundo Debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019 Cámara, “*por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica Colombiana*”.

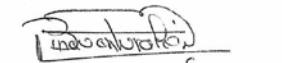
De los Honorables Representantes,


H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente

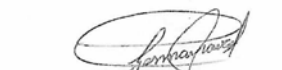

H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Coordinador Ponente


H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Ponente

H.R. JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Ponente


H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Ponente


H.R. INITI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente


H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente


H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica Colombiana.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios.

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de

cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

Los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se registrarán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos en general aporten recursos para la preservación de la región Amazónica.

Parágrafo. En la región Amazónica Colombiana no se realizarán actividades de explotación de hidrocarburos. Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.

Parágrafo transitorio 1°. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, en el cual deberá incluir la delimitación político-administrativa de la región Amazónica colombiana con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición de este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC.

Parágrafo transitorio 2°. Lo previsto en el parágrafo del artículo 310 aplicará sin perjuicio de los derechos adquiridos por quienes se encuentran desarrollando actividades de exploración de

hidrocarburos en la región a la fecha de expedición del presente Acto Legislativo. Cuando se trate de contratos o actos administrativos que autoricen la explotación, estos estarán vigentes hasta la fecha de terminación prevista sin lugar a renovación.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.

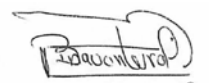
De los Honorables Representantes,


H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente


H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Coordinador Ponente

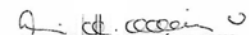

H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Ponente

H.R. JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Ponente


H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Ponente


H.R. JINTI RAMIL ASPRILLA REYES
Ponente


H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente


H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cancillería de Colombia, 2019. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca>

² y Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>

³ *Ibidem*

⁴ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Ecosistemas. Tercer Informe Nacional de Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Bogotá, D. C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial / Secretaría UNCCD, 2007. Disponible en http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5638_010610_tercer_informe_desertificacion.pdf

⁵ Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Disponible en <https://www.upov.int/overview/es/upov.html>

⁶ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena y Protocolo de Montreal. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1705-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-69>

⁷ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/>

content/article?id=193:plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-9

⁸ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención marco de naciones Unidas para el cambio climático. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/convencion-marco-de-naciones-unidas>

⁹ CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico>

¹⁰ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Protocolo de Kioto. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/protocolo-de-kioto>

¹¹ CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Deshechos Peligrosos y su Eliminación. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-basilea-control-movimientos-transfronterizos-deshechos-peligrosos-su-eliminacion>

¹² García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar. 2016. El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. Disponible en http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/el_acuerdo_de_paris_frente_a_cambio_climatico.pdf

¹³ Con información del grupo de investigación en derecho ambiental de la Universidad del Rosario, disponible en <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Legislacion-Internacional/>

¹⁴ Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. 2014. Disponible en <http://www.fondoindigena.org/drupal/es/node/168>

¹⁵ Consejo Europeo. COMPASS: Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) Disponible en [https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%A9ticos%20\(ICCPR\)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%201976](https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%A9ticos%20(ICCPR)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%201976)

¹⁶ Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*. Disponible en <https://www.>

[cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf)

¹⁷ Instituto SINCHI. Amazonia Político-Administrativa. Disponible en <https://www.sinchi.org.co/division-politico>

¹⁸ Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*.

¹⁹ UNESCO. World Heritage Committee. (2018) Decisions adopted during the 42nd session of the World Heritage Committee. Manama. Disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-18-en.pdf>

²⁰ Colombia. Corte Constitucional [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra] (2008). Sentencia C-862/08. Bogotá.

²¹ Instituto SINCHI. Resguardos Indígenas. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas>

²² Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>

²³ Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>

²⁴ Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>

²⁵ Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>

²⁶ Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*.

²⁷ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) (2018). Boletín de detección temprana de deforestación. No. 17. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/023856.html>

²⁸ Más de 4.300 especies amazónicas peligran por la deforestación. En Revista *Semana Sostenible*. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mas-de-4300-especies-amazonicas-peligran-por-la-deforestacion/42447>

²⁹ Hettler B, Thieme A, Finer M. (2018) Auge de Deforestación en la Amazonía Colombiana: 2017-18. MAAP: #97. Disponible en <https://maaproject.org/2019/colombia-2018-esp/>

³⁰ DANE (2018). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_amazonia-orinoquia.pdf

³¹ Ministerio de Transporte. (2014). PLAN VÍAS-CC: vías compatibles con el clima. Plan de Adaptación de la Red Vial Primaria de Colombia. Disponible en <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/>

archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/
informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se adiciona al artículo 310 de la
Constitución Política colombiana normas especiales
para la organización, funcionamiento, protección
cultural, étnica y ambiental para la región amazónica
colombiana.*

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la
Constitución Política de Colombia, el cual quedará
así:

Artículo 310. El departamento Archipiélago
de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y
los departamentos y municipios que conforman
la región Amazónica colombiana se regirán por
normas especiales, de acuerdo con lo establecido en
este artículo, además de las normas previstas en la
Constitución y las leyes para los otros departamentos
y municipios.

El departamento Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina se regirá por las
normas especiales que en materia administrativa,
de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de
cambios, financiera y de fomento económico
establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los
miembros de cada cámara se podrá limitar el
ejercicio de los derechos de circulación y residencia,
establecer controles a la densidad de la población,
regular el uso del suelo y someter a condiciones
especiales la enajenación de bienes inmuebles
con el fin de proteger la identidad cultural de las
comunidades nativas y preservar el ambiente y los
recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a
que hubiere lugar, la Asamblea Departamental
garantizará la expresión institucional de las
comunidades raizales de San Andrés. El municipio
de Providencia tendrá en las rentas departamentales
una participación no inferior del 20% del valor total
de dichas rentas.

Los departamentos y municipios que conforman la
región Amazónica colombiana se regirán por normas
especiales para garantizar la efectiva protección
y preservación de la biodiversidad, de la riqueza
ambiental y cultural de las comunidades indígenas
que la habitan y contribuir con el mejoramiento de
la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas
especiales en materia ambiental, administrativa,
fiscal y poblacional, que fomenten la investigación

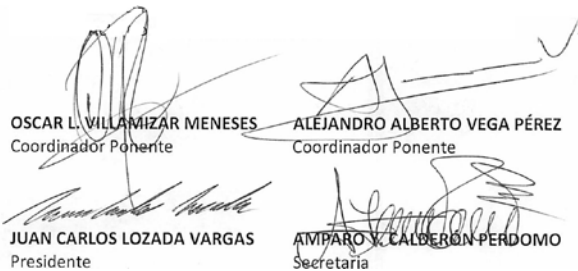
científica, el turismo, el desarrollo del comercio y
formas de explotación sostenible de los recursos
que provean bienestar social y económico a sus
habitantes y garanticen la preservación de los
bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia
el futuro y detengan la deforestación y el tráfico
de fauna. En dichas normas podrán establecerse
mecanismos de compensación y pago de servicios
ambientales que permitan que otras entidades
territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos
en general aporten recursos para la preservación de
la región Amazónica.

Parágrafo. En la región amazónica colombiana,
no se realizarán actividades de explotación de
hidrocarburos.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional
presentará el proyecto de ley para el desarrollo de
este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes
a la promulgación de este acto legislativo, en el cual
deberá incluir la delimitación político administrativa
de la región Amazónica colombiana con fundamento
en la cartografía existente a la fecha de expedición de
este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Territorial, sus entidades adscritas y
vinculadas y el IGAC.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo
entrará a regir a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado con
modificaciones el presente Proyecto de Acto
Legislativo según consta en Acta número 17, de
septiembre 30 de 2019. Anunciado entre otras
fechas, el 24 de septiembre de 2019 según consta en
Acta número 16 de la misma fecha.



OSCAR L. VILLAMIZAR MENESES
Coordinador Ponente

ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente

AMPARO V. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 184 DE
2019 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 67 de la
Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente de la Comisión Primera de la Cámara
de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo
Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 184

de 2019 Cámara, “*por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*”

Honorable Presidente Lozada.

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 Primera de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 184 de 2019 Cámara, “*por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*”, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Objeto del proyecto

2. Contenido de la iniciativa

3. Consideraciones del proyecto

a) Marco normativo.

b) La educación en Colombia.

c) Panorama De Cero a Siempre.

d) La educación en América Latina.

e) Primera Infancia en el Plan Nacional de Desarrollo.

4. Pliego de Modificaciones

5. Proposición.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 184 DE 2019

por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

I. OBJETO DEL PROYECTO

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellas menores de dieciocho (18) años.

La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta Iniciativa Legislativa modifica la edad en la cual el Estado, la sociedad y la familia estarán obligados a hacer efectivo el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, establecida en el artículo 67 de la Constitución Política. En este sentido, se otorga mayor cobertura en la educación a todas las personas menores de dieciocho (18) años, incluyendo así, la primera infancia, la cual comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

III. CONSTANCIAS EN PRIMER DEBATE
EN PRIMER DEBATE

Proposición	Presentada por
AVALADAS	
1. Artículo 1°. Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, 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 en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media (...)	Honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo

Proposición	Presentada por
AVALADAS	
2. Artículo 1°. Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media, garantizando el cumplimiento de los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. (...)	Honorable Representante Jorge Méndez
SIN AVALAR	
3. Artículo 1°. Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <u>y buscará una atención integral para satisfacer, las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud, orientación del entorno familiar y protección, a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y media.</u>	Honorable Representante Juan Carlos Rivera
4. Artículo 1° Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <u>sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. El Estado</u> dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, cual menos, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y se irá extendiendo progresivamente.	Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras

Proposición	Presentada por
AVALADAS	
5. Artículo 1° Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas ~~menores de dieciocho (18) años de edad~~, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.	Honorable Representante Harry Giovanny González.
6. Artículo 1°. Modifíquese el ~~inciso tercero~~, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media. La educación será gratuita en las instituciones del Estado. <u>Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</u> <u>(...)</u>	Honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo y Honorable Representante Juan Manuel Daza.
7. Adicionar: <u>La jornada única será de carácter obligatorio</u>	Honorable Representante John Jairo Hoyos
8. Artículo 1°. Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, ~~transporte~~ y salud y ~~útiles escolares~~ a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, cual menos, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y se irá extendiendo progresivamente. <u>Igualmente, se garantizará el servicio de transporte cuando las condiciones de acceso de los estudiantes a las aulas de clase así lo ameriten (...)</u>	Honorable Representante Alejandro Vega

III. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

a) Marco normativo:

En primera medida, mediante la Sentencia T-1030 de 2006, la Corte Constitucional realiza el siguiente análisis del artículo a modificar:

“Ahora bien, el inciso tercero del artículo 67 superior dispone que la educación 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 redacción de este aparte genera varias inquietudes como, por ejemplo, dentro de qué edades la educación es obligatoria y cuáles son los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar.

En relación con la primera cuestión, la Corte ha sostenido que una interpretación armónica del artículo 67 de la Carta, con el artículo 44 ibídem y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano en la materia, lleva a concluir que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años.

Lo anterior, por cuanto (i) el artículo 44 superior reconoce que la educación es un derecho fundamental de todos los niños, y según el artículo 1° de la Convención sobre los derechos del niño[16] -ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991- la niñez se extiende hasta los 18 años[17], y (ii) según el principio de interpretación pro infans -contenido también en el artículo 44-, debe optarse por la interpretación de las disposiciones que menos perjudique el derecho a la educación de los niños.

En este orden de ideas, la Corporación ha precisado (i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 ibídem, es solo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado[18]; (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance -de salud, de tipo económico, etc.- no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad[19], y (iii) que las edades fijadas en la norma aludida no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos.

Respecto de la segunda cuestión, esto es, los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar, la Corte ha afirmado lo siguiente (i) que los grados previstos en el inciso 3° del artículo 67 de la Carta -un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y (ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo

progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior”.

Conforme a este precepto constitucional, se manifiesta la necesidad de acoplar la norma Constitucional para dar mayor cobertura al derecho a la educación, partiendo como tal de la equiparación frente a la normativa internacional, esto se debe a que la importancia de la educación inicial ha sido reconocida no solo por la legislación interna, sino también por diversos documentos internacionales. En este sentido, se ha indicado que la educación inicial cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socioafectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico; amplía la capacidad de aprendizaje y de desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación; les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental; tratándose de niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios. Lo anterior, por cuanto en los primeros años de infancia los niños desarrollan habilidades tan importantes como la regulación emocional, el lenguaje y la motricidad.

La Corte Constitucional ha establecido en forma reiterada, especialmente en la Sentencia T-787 de 2006, que: *“La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que esta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas 1 ; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico2 ; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social3 , y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características.”*

Respecto a la responsabilidad del Estado frente a la educación, en la Sentencia T- 162 de 2014 se manifiesta *“si bien la responsabilidad constitucional del Estado se centra en la obligación de garantizar el servicio educativo a los menores de edad, lo cierto es que aquella se traduce en un compromiso general de habilitar los medios de apoyo idóneos para facilitar su acceso, pero en manera alguna debe traducirse en un compromiso particular que implique la prestación individualizada del servicio, conforme a las necesidades del interesado. Dentro de ese contexto, la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, es el primer responsable de asegurar*

la educación de los hijos menores de edad de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política”.

Como segunda medida, a continuación se relacionará la normativa vigente que respalda la modificación constitucional que mediante este Acto Legislativo se busca realizar:

- **LEY 12 DE 1991¹:**

“Artículo 1º. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

- **LEY 115 DE 1994²:**

“Artículo 11. Niveles de la educación formal. La educación formal a que se refiere la presente ley, se organizará en tres (3) niveles:

a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio;

b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y

c) La educación media con una duración de dos (2) grados.

La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar. Son objetivos específicos del nivel preescolar:

a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;

b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;

c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;

d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;

e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

k) <Literal adicionado por el artículo 6º de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.

Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.

Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen”.

- **LEY 1098 DE 2006³:**

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

Artículo 28. Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa

¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>

² http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0115_1994.html

³ https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.

• **DECRETO 1860 DE 1994⁴:**

“Artículo 4º. El servicio de educación básica. Todos los residentes en el país sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro.

También podrá recibirse, sin sujeción a grados y de manera no necesariamente presencial, por la población adulta o las personas que se encuentren en condiciones excepcionales debido a su condición personal o social, haciendo uso del Sistema Nacional de Educación Masiva y las disposiciones que sobre validaciones se promulguen. En cualquier circunstancia, cuando desaparezcan tales condiciones o hayan sido superadas razonablemente, estas personas, si se encuentran en la edad entre los cinco y los quince años, deberán incorporarse al grado de la educación formal que se determine por los resultados de las pruebas de validación de estudios previstos en el artículo 52 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 5º. Niveles, ciclos y grados. La educación básica formal se organiza por niveles, ciclos y grados según las siguientes definiciones:

1. Los niveles son etapas del proceso de formación en la educación formal, con los fines y objetivos definidos por la ley.

2. El ciclo es el conjunto de grados que en la educación básica satisfacen los objetivos específicos definidos en el artículo 21 de la Ley 115 de 1994 para el denominado Ciclo de Primaria o en el artículo 22 de la misma ley, para el denominado Ciclo de Secundaria.

3. El grado corresponde a la ejecución ordenada del plan de estudios durante un año lectivo, con el fin de lograr los objetivos propuestos en dicho plan.

Artículo 6º. Organización de la educación preescolar. La educación preescolar de que trata el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la

escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio.

Parágrafo. La atención educativa al menor de seis años que prestan las familias, la comunidad, las instituciones oficiales y privadas, incluido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, será especialmente apoyada por la Nación y las entidades territoriales. El Ministerio de Educación Nacional organizará y reglamentará un servicio que proporcione elementos e instrumentos formativos y cree condiciones de coordinación entre quienes intervienen en este proceso educativo”.

• **CONPES 109:**

“La atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país, ha correspondido principalmente hasta el momento a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal. La Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- define la educación preescolar como la “ofrecida al niño para su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”⁴². En el 2006, la cobertura en preescolar, que corresponde a niños y niñas de 5 a 40 años, los cuales son atendidos por las instituciones educativas, presenta una tasa de cobertura bruta del 86% en el grado de transición⁴³. Por su parte, en lo que corresponde a la atención con algún componente educativo, dirigida a los niños y niñas menores de 5 años, que son atendidos, lo están en un 44% por los hogares comunitarios del ICBF⁴⁴, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003”.

b) Educación en Colombia:

Es así que según el DANE, la tasa bruta de natalidad en Colombia fue de 14,4 lo cual significa que en el año 2018 nacieron en promedio 14,4 niños por cada mil (1.000) habitantes del país, tomando como numerador total de nacidos vivos en el año 2018, proveniente del registro de estadísticas vitales y como denominador la población censada, por lo cual se miden los nacimientos en un periodo en relación a la población total.

En este mismo sentido, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 publicados, informando que a nivel nacional, la población total de personas censadas en edades entre cero (0) y cinco (5) años de edad es de 3.688,107 personas⁵, que representan el 8,35% de la población censada residente en todo el país; así mismo, la cantidad de personas dentro de este rango de edad por departamentos es la siguiente:

⁴ <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1362321>

⁵ Respuesta Solicitud de Información al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – CNPV 2018.

Departamento	Población de 0 a 5 años	REGIONAL	USUARIOS
Amazonas	8.560	Amazonas	4.502
Antioquia	418.514	Antioquia	190.668
Arauca	25.330	Arauca	12.414
Atlántico	217.050	Atlántico	106.652
Bogotá, D. C.	498.377	Bogotá	185.577
Bolívar	196.703	Bolívar	105.078
Boyacá	88.579	Boyacá	37.727
Caldas	59.963	Caldas	32.090
Caquetá	36.023	Caquetá	16.189
Casanare	38.165	Casanare	11.220
Cauca	116.311	Cauca	70.637
Cesar	125.362	Cesar	64.115
Chocó	61.789	Chocó	53.201
Córdoba	151.875	Córdoba	87.865
Cundinamarca	223.338	Cundinamarca	52.361
Guainía	5.322	Guainía	1.750
Guaviare	6.446	Guaviare	4.739
Huila	97.652	Huila	47.482
La Guajira	117.543	La Guajira	83.323
Magdalena	136.194	Magdalena	79.183
Meta	83.437	Meta	27.571
Nariño	106.700	Nariño	67.994
Norte de Santander	121.151	Norte de Santander	48.605
Putumayo	27.033	Putumayo	14.362
Quindío	32.672	Quindío	12.869
Risaralda	57.723	Risaralda	23.836
San Andrés y Providencia	4.136	San Andrés	1.804
Santander	163.929	Santander	60.569
Sucre	85.933	Sucre	53.508
Tolima	96.419	Tolima	41.254
Valle del Cauca	264.327	Valle del Cauca	104.940
Vaupés	4.136	Vaupés	1.638
Vichada	11.527	Vichada	2.163
TOTAL	3.688.107	TOTAL	1.707.886

Frente a las cifras discriminadas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), manifiesta que en la actualidad brinda atención a 1.707.886 niños y niñas dentro del rango de los cero (0) a los cinco (5) años de edad, para los cuales por departamentos corresponden las siguientes cifras:

De igual manera, el ICBF manifiesta que en los últimos cinco (5) años, por conceptos de educación inicial (niños de 0 a 5 años de edad), el Gobierno nacional ha invertido las siguientes sumas de dinero:

6 Metas sociales y financieras Municipalizado Primera Infancia -servicio de educación inicial y comunitario- usuarios atendidos -corte junio de 2019 / Dirección de Planeación y Control de Gestión.-ICBF.

REGIONAL	VIGENCIA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Amazonas	9.149	10.581	12.968	10.063	5.351
Antioquia	97.050	105.346	144.030	330.057	181.899
Arauca	23.058	26.596	27.967	27.037	14.366
Atlántico	57.052	80.173	109.347	203.249	108.775
Bogotá	77.240	130.530	417.153	208.865	95.837
Bolívar	86.132	126.223	141.116	145.466	73.798
Boyacá	30.261	37.911	39.778	40.240	21.428
Caldas	74.324	76.096	82.789	76.099	38.353
Caquetá	27.917	30.002	34.336	33.074	17.653
Casanare	23.287	25.215	26.921	26.845	14.361
Cauca	87.469	96.193	107.757	105.123	54.552
Cesar	77.791	90.690	102.367	108.492	54.960

REGIONAL	VIGENCIA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Chocó	65.509	75.258	88.022	95.472	53.821
Córdoba	105.546	119.824	128.045	124.404	63.183
Cundinamarca	67.167	82.320	96.347	93.704	46.473
Guainía	3.151	4.463	4.806	4.692	2.332
Guaviare	8.053	8.554	10.195	10.795	5.467
Huila	55.571	58.629	64.249	79.063	39.902
La Guajira	113.573	140.328	209.661	204.680	98.937
Magdalena	76.658	92.156	105.169	103.903	55.397
Meta	29.996	36.606	43.216	43.992	22.804
Nariño	82.989	82.544	87.666	89.236	49.432
Norte de Santander	49.692	59.059	63.391	62.445	33.886
Putumayo	24.448	30.982	33.025	31.566	17.131
Quindío	15.158	16.080	22.341	24.496	13.649
Risaralda	31.349	35.771	43.518	53.571	26.366
San Andrés	3.781	3.396	3.926	3.788	1.977
Santander	64.455	69.265	83.237	85.850	45.408
Sucre	49.919	49.006	55.281	58.525	29.224
Tolima	79.325	87.800	92.572	88.041	45.323
Valle del Cauca	115.099	130.570	147.055	157.008	84.950
Vaupés	1.788	2.080	2.352	2.515	1.317
Vichada	2.619	3.367	4.396	3.996	1.818
TOTAL	1.716.577	2.023.614	2.634.995	2.736.351	1.420.128

Lo anterior, evidencia que en la actualidad se encuentran presupuestados rubros específicos para la población objeto de esta iniciativa legislativa, lo cual no daría lugar a un impacto fiscal adicional que genere conflicto en la aprobación de la misma.

Así las cosas, se debe tener en cuenta que la educación es un derecho fundamental, a la cual en estricto sentido deberían acceder todas las personas para que, de esta forma, se vean fortalecidas las competencias de las de generaciones futuras. Por tal motivo, el Estado se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los estamentos constitucionales de una manera inclusiva y progresiva.

El país cuenta con un marco jurídico establecido específicamente en la materia por el Código de la infancia y la adolescencia, el cual enmarca los parámetros para la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este marco se reconoce por primera vez y de manera legal el derecho al desarrollo integral en la primera infancia y es así que posteriormente en el Plan Sectorial 2006-2010 del Ministerio de Educación Nacional, se incluyó el tema de la educación para la primera infancia, definiéndola como un asunto prioritario.

Desde entonces se ha venido avanzando en la construcción de una política educativa, que tenga como enfoque la integralidad. Dicho enfoque implica el trabajo intersectorial para garantizar el cumplimiento efectivo de los Derechos de los niños y las niñas, traducidos en cuidado, nutrición y educación para todos.

Acorde al anterior, la educación a los niños y niñas menores de cinco años se ha venido adelantando por medio de alianzas intersectoriales, como por ejemplo el convenio interadministrativo del Ministerio de

Educación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), buscando el fortalecimiento de los procesos educativos realizados en escenarios comunitarios, abriendo espacios en el sector urbano y realizando un esfuerzo especial en el sector rural donde no hay ningún tipo de atención para estos niños y niñas.

La primera infancia es el periodo propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales. El desarrollo educativo en esta etapa influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción académica. La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria⁷.

Al abrir prejardín y jardín en las escuelas del sector oficial no se estaría cumpliendo con el principio de la integralidad en la atención, que dictamina el Código de la Infancia y la Adolescencia, ni se garantizaría una atención que asegure los derechos de los niños y niñas, dado que se hace necesario reconocer que los menores de cinco años requieren propuestas de atención que satisfagan sus necesidades y respeten sus ritmos (de sueño, de alimentación y de juego). Esto preferiblemente involucra entornos mucho más flexibles que los que ofrece una escuela tradicional e involucra personas especializadas para la atención de esta población.

Por consecuencia, se hace necesaria esta modificación constitucional para así, ratificar la

⁷ <https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177827.html>

educación como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de las calidades humanas y académicas de la ciudadanía colombiana, reflejando así posteriormente un alto nivel académico, social y cultural, a nivel nacional e internacional, que progresivamente contribuya con el desarrollo socioeconómico del país.

Lo anterior, tomando como referencia el pronunciamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su objetivo 4 sobre el desarrollo sostenible, en el cual establece que se debe garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, toda vez que la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar a abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo.⁸

c) Panorama De Cero a Siempre:

De Cero a Siempre es la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

La Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia busca potencializar la Política De Cero a Siempre, que reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad.

Los derechos de las niñas y los niños en primera infancia son impostergables; la familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación inicial desde el momento de la gestación hasta los cinco años.

En la actualidad 1.374.423 de niños y niñas menores de cinco años cuentan con educación inicial en el marco de la atención integral. A 2022 la meta es de 2.000.000 niños y niñas.

La Estrategia De Cero a Siempre fue aprobada como ley de la República y sancionada el 2 de agosto de 2016. En consecuencia, la atención integral a la primera infancia deberá ser implementada en todo el País, logrando avanzar en condiciones reales en favor del desarrollo integral de niñas y niños⁹.

d) La educación en América Latina:

Inicialmente, es de suma importancia destacar la conformación del derecho a la educación dentro de los distintos Estados en su estructura interna,

para así poder comprender de una manera global la composición de este derecho fundamental.

• México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero establece que toda persona tiene derecho a recibir la trayectorias completa desde la educación preescolar hasta la educación media superior y en su artículo 32 contempla las obligaciones de los mexicanos entre las cuales está la obligación de que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰

“Artículo 3º. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley”.

• Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 103 establece que todas las personas tienen derecho a una educación integral y que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹¹

“Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado”.

• Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 28 garantiza el acceso universal a la educación y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato.

Constitución de la República del Ecuador¹²

“Art. 28. La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses

⁸ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

⁹ <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>

¹⁰ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

¹¹ https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf

¹² <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”.

• **Salvador**

La Constitución de la Republica de el Salvador en su artículo 56 que todos los habitantes de la republica tienen el derecho y el deber de recibir educación parvulario y básica.

Constitución de la Republica de el Salvador¹³

“**Art. 56.** Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado”.

• **Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 74 establece que la educación será obligatoria en el nivel inicial, preprimaria, primaria y básica.

Constitución Política de la República de Guatemala¹⁴.

“**Artículo 74.** Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley”.

• **Perú**

La Constitución Política del Perú, en el artículo 17 establece la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, en las instituciones del Estado la cual será gratuita

Constitución Política del Perú¹⁵

“**Artículo 17.** Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los

recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

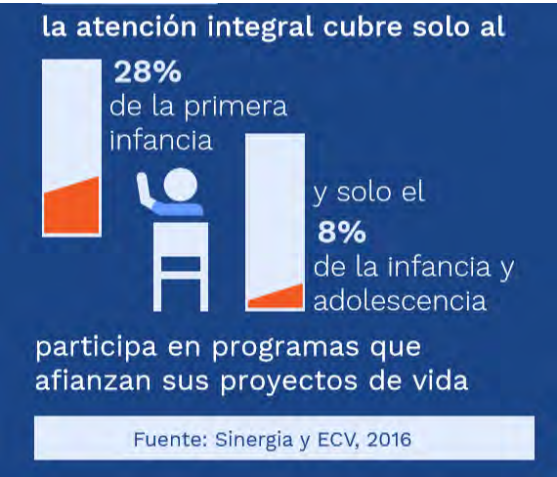
Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”.

e) Primera infancia en el plan nacional de desarrollo:

La primera infancia, a su vez fue incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; hace parte específicamente del Pacto por la Equidad, el cual cuenta con un presupuesto de ejecución de 510,1 Billones de pesos, de los cuales para el plan “primero los niños y las niñas” cuenta con 31,2 billones de pesos¹⁶.



Por consecuencia, el Gobierno nacional busca ampliar la atención integral (educación, nutrición, atención en salud, formación de familias y

¹³ http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

¹⁴ https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

¹⁵ https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

¹⁶ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

protección) desde la primera infancia hasta la adolescencia, afianzando las capacidades de las familias, identificados como los entornos más directos para el desarrollo y bienestar de la niñez; y de igual forma fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), para optimizar la implementación de la política pública.

Así las cosas, la meta para el periodo comprendido en este Plan Nacional de Desarrollo, es llegar a dos (2) millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, lo cual representaría un aumento de la cobertura en un sesenta y siete por ciento (67%) frente a la línea base.

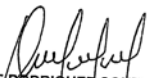
4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	MODIFICACIÓN
Artículo 1°. Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, 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 en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media, garantizando el cumplimiento de los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.	Artículo 1°. Modifíquese el ~~inciso tercero, del~~ artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, 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 en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media, ~~garantizando el cumplimiento de los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.~~ <u>Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.</u>

5. PROPOSICIÓN:

De acuerdo con las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva ante los miembros de la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes y solicitamos respetuosamente, dar trámite en segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 184 de 2019 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”, de conformidad con el texto adjunto.

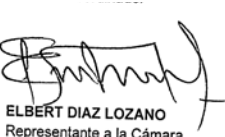
De los Honorables Representantes,

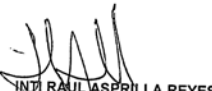

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ANDRES DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Representante a la Cámara


ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara


INRI RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBAN
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL**
**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 184 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 67 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices.

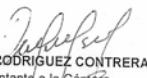
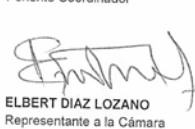
La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, en la práctica del 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 en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.

Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Ponente Coordinador	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Ponente Coordinador
 OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR Representante a la Cámara	 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara
 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Representante a la Cámara	 INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBAN Representante a la Cámara	

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 184 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 67 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1° Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento ético, cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media, garantizando el cumplimiento de los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, cual menos, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y se irá extendiendo progresivamente.

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.

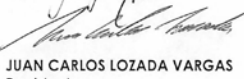
La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 18 de octubre 1° de 2019. Anunciado entre otras fechas, el 30 de septiembre de 2019 según consta en Acta número 17 de la misma fecha.


JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Coordinador Ponente


ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Coordinador Ponente


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente


AMPARO V. CALDERÓN BERDOMO
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 1014 - viernes 11 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS Págs.

Ponencia para Segundo Debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica colombiana. 1

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 184 de 2019 cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia. 17



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1084

Bogotá, D. C., jueves, 31 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTOS DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019
CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 34
de la Constitución Política, suprimiendo la
prohibición de la pena de prisión perpetua y
estableciendo la prisión perpetua revisable.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Coordinador Ponente	CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Ponente
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Ponente	JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA Ponente
ELBERT DÍAZ LOZANO Ponente	CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Ponente
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente	

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 15 de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de

2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable*. Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesión Plenaria Ordinaria número 092 de octubre 15 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 8 de octubre de 2019, correspondiente al Acta número 091.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 083 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar el literal (l) al numeral primero (1) del artículo octavo (8°) de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 8°. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar. Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:

(...)

(l) Las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la Superintendencia de Industria y Comercio, por la celebración de acuerdos que tengan por objeto la colusión en procesos de selección para contratar con el Estado, o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos de naturaleza pública, distribución de procesos de selección para contratar con el Estado o la fijación de términos de las propuestas presentadas en dichos procesos.

Así mismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas siempre que éstas hayan actuado en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva. Igualmente se hará extensiva a los socios controlantes, sociedades matrices y subordinadas, y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de ocho (8) años contados a partir de

la ejecutoria del acto administrativo por el cual se declara la responsabilidad a que hace referencia el primer inciso de este literal.

Parágrafo Transitorio: La inhabilidad de que trata el literal (l) aplicará para las personas que sean sancionadas por hechos posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Coordinador Ponente Ponente
ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Ponente Ponente
JUANITA GOEBERTUS ESTRADA CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente Ponente
CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 30 de septiembre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesión Plenaria Ordinarias número 088 de septiembre 30 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 087.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 042 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley se implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.

Artículo 2°. Modificación de las plantas de personal. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. Modificación de las plantas de personal. Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.

Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 3°. *Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.* Modifíquese el Artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en las pasantías, monitorias, contratos laborales, contratos de prestación de servicios, la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente, judicatura, docencia, servicio social obligatorio o voluntariados, y cuando la tesis de grado esté relacionada directamente con el empleo a desempeñar.

Artículo 4°. *Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.* Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia laboral, siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los

subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.

Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo.

En cumplimiento de este artículo, se deberá dar prioridad en la contratación a los jóvenes del municipio donde se ejecute la obra pública. En caso de no ser posible completar el porcentaje dispuesto, con jóvenes del municipio, se dará prioridad a los jóvenes residentes de los municipios aledaños.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. *Análisis Empleabilidad Juvenil.* El Gobierno nacional, en el plazo de 6 meses diseñará e implementará un estudio de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos, dentro de la cual deberá contemplar la demanda de empleo, oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 así:

Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto (sic) incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para mujeres y en ningún caso podrá exceder de cinco (5) años por empleada.

Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 7°. *Ámbito de Aplicación.* El contenido de la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley.

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Ponente


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 23 de septiembre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 087 de septiembre 23 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 17 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 086.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA,
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto:

a) Fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal, tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática vinculando sus planes de desarrollo estratégicos comunales en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios.

b) Fortalecer a las organizaciones comunales brindándoles espacios y canales de educación formal y no formal en busca de la modernización y potencialización de los líderes comunales mejorando su capacidad de gestión pública que aporte en beneficio de sus comunidades e incentivar la participación de los ciudadanos en la composición de dichas organizaciones.

c) Consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logre potenciar y modernizar sus saberes, incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y su capacidad de contratación social con el Estado a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y sus comunidades.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

Artículo 32. Fechas de elección dignatarios. La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal, se llevará a cabo en el año inmediatamente anterior a las elecciones para la Presidencia de la República, en las siguientes fechas:

a) Organismos de primer grado, junta de acción comunal, junta de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de octubre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

Parágrafo 1°. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Suspensión del registro hasta por 90 días;
- b) Desafiliación de los miembros o dignatarios.

Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.

Parágrafo 2°. Cuando existiera justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo de acción comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

Parágrafo transitorio. La presente disposición entra a regir a partir del año 2025. Por lo anterior, los dignatarios de los organismos comunales que resulten elegidos para el periodo 2020 a 2024, contarán con un año adicional de transición respecto de la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 64. El registro de personería jurídica, inscripción de estatutos, nombramiento de dignatarios o administradores, libros, disolución y liquidación, certificación de existencia y representación y registro de los organismos de acción comunal, se realizará ante las entidades que ejercen control y vigilancia sobre los organismos comunales, de conformidad con la Ley 136 de 1994, hasta tanto el Gobierno nacional en concertación con las organizaciones comunales estructure una cámara de registro para organizaciones comunales y solidarias.

Parágrafo 1°. Regláméntese, a través del Ministerio del Interior, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley y en concertación con las organizaciones de acción comunal la Cámara de Registro para Organizaciones Comunales y Solidarias.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo 36A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 36A. Articulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales.

Los Alcaldes Municipales podrán incluir los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales, en los planes de desarrollo de sus territorios; asimismo los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera categoría podrán incluir en sus planes de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Parágrafo. Los organismos de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los 4 años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.

Artículo 5°. Modificar el literal c del artículo 43 de la Ley 743 de 2002 y adiciónense dos párrafos, el cual quedará así:

Artículo 43. Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal. Las funciones de la junta directiva o del consejo comunal, según el caso, además de las que se establezcan en los estatutos serán:

- a) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo;
- b) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- c) Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo comunal a consideración de la Asamblea General dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes al inicio del periodo de los dignatarios.

Este Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las Secretarías de Planeación, Departamentos Administrativos de Planeación o quien haga sus veces, así:

1. Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y Viviendas Comunitarias a la entidad del municipio o distrito.
2. Federaciones comunales municipales y distritales a la entidad del municipio o distrito.
3. Federaciones departamentales a la entidad del departamento y,
4. La Confederación Comunal a la entidad del Estado a nivel nacional.

Todos con el objeto de ser incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a la Junta Directiva según el caso.

- a) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general;
- b) Las demás que le asignen la asamblea, los estatutos y el reglamento.

Parágrafo 1°. En caso de optarse por el consejo comunal como órgano de dirección, además de las funciones anteriores, éste elegirá entre sus integrantes: Presidente, Vicepresidente, Secretario y Tesorero.

Parágrafo 2°. Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital se apoyarán en la información que recopilen las organizaciones comunales en sus respectivos territorios sobre la identificación de personas en estado de vulnerabilidad y pobreza para que tengan prelación en las ofertas institucionales, programas, planes, proyectos y subsidios que focalicen y optimicen el gasto social de dichas entidades.

Artículo 6°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

Parágrafo 1°. Como parte de la responsabilidad social de las instituciones de Educación Superior, estas podrán otorgar un descuento en el valor de la matrícula y a conceder becas por su rendimiento académico a quienes ostenten el cargo de dignatarios de las organizaciones comunales por un tiempo ininterrumpido de 24 meses y pertenezcan a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, que se inscriban y cumplan los requisitos de admisión o se encuentren matriculados en sus programas académicos.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales podrán incluir en los planes de desarrollo, departamentales, distritales y municipales así como en sus presupuestos, programas y proyectos que permitan brindar herramientas y estímulos de acceso a la educación formal y no formal en entidades de educación pública a los dignatarios de las organizaciones comunales, incentivando su participación en las organizaciones comunales, para lo cual podrán suscribir convenios interadministrativos, de conformidad con la normatividad contractual vigente.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 35A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 35A. *Interlocución con autoridades del ámbito nacional.*

Dentro de la semana siguiente a la celebración del Día de la Acción Comunal, establecido en la presente ley, el Ministerio del Interior promoverá una audiencia para la interlocución de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado con el Presidente de la República, el Ministro del Interior, las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República, y demás entidades del orden nacional, responsables de la promoción y participación comunal en el país.

En dicha audiencia se socializarán los avances sobre la implementación de la presente ley, las políticas públicas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos de acción comunal; lo mismo que la presentación de propuestas, planteamientos e informes escritos sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos.

Como resultado de la audiencia el Ministerio del Interior, presentará un informe ante el Congreso de la República, que servirá como sustento para futuras modificaciones legislativas.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1551 de 2012, así:

Artículo 25. El artículo 5° de la Ley 1638 de 2009, quedará así:

Artículo 5°. *Capacitación y formación.* La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.

Parágrafo. La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo,

se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los términos de la Ley 1322 de 2009.

Artículo 9°. Adiciónese un parágrafo al artículo 55 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 55. Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

Parágrafo. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, con el fin de garantizar el principio de participación ciudadana y la promoción del desarrollo local, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios, de los que hace referencia el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, con las juntas de acción comunal y demás organizaciones comunales con el propósito de ejecutar obras, y contratar la ejecución de bienes y servicios, hasta por la mínima cuantía con las entidades del orden nacional y hasta por la menor cuantía con las entidades territoriales de orden departamental, distrital y municipal, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley acorde con sus planes de desarrollo territoriales y los planes estratégicos de desarrollo comunal.

Para la ejecución de la obra a desarrollar en virtud del convenio solidario, la Junta de Acción Comunal deberá contratar para su desarrollo por lo menos el 70% de mano de obra del territorio en el cual desarrollan su actividad y la mano de obra restante deberá ser de la Jurisdicción de la entidad territorial. En todo caso al no encontrar la mano de obra dentro del territorio, deberá contratar la mano de obra de la jurisdicción correspondiente a la entidad territorial de su jurisdicción; dejando constancia de lo actuado ante quien haga las veces de Supervisor o Interventor del respectivo contrato.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

Artículo 55A. *Financiación de Proyectos.* Los Departamentos, Distritos y Municipios deberán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad recursos entre el 1 y el 3% del presupuesto a un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa en mantenimiento de la malla vial terciaria, que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de

largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local, municipal, distrital o departamental, según el caso.

Artículo 11. *Política Pública de Acción Comunal.* El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.

El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal.

Artículo 12. *Sistema de Información Comunal.* El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información. El objeto central del Sistema al que se hace referencia en el presente artículo, tiene que ver con la reivindicación y preservación de la memoria histórica de los Organismos de Acción Comunal, dada su especial relevancia en el desarrollo comunitario en todo el territorio nacional.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a dos (2) años contado a partir de la vigencia de la presente ley, y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.

Artículo 13. Educación de la acción comunal. En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de un (1) año para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal.

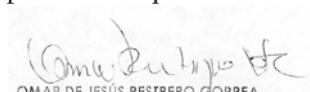
Artículo 14. Garantías para la difusión de las actividades de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación públicos municipales, distritales, departamentales y nacionales.

Se garantizará el derecho de los Organismos de Acción Comunal de todos los órdenes territoriales para acceder a los medios de comunicación públicos de televisión, en franjas preexistentes o con programas propios, en los que al menos durante treinta (30) minutos a la semana puedan difundir las

actividades que como organización comunal lleven a cabo. De esta forma se garantiza la visibilización de la acción comunal y a su vez el derecho de la comunidad a estar permanentemente informada sobre esta materia.

Los entes territoriales y el Gobierno nacional se encargarán de promover y generar estos espacios, así como de realizar el seguimiento para su cumplimiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encargará de reglamentar lo dispuesto en el presente artículo y de definir los criterios para la participación de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación, según la legislación vigente en esta materia.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


OMAR DE JESÚS RESTREPO GORREA
Coordinador Ponente


MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 18 de 2019

En Sesiones Plenarias de los días 10 y 30 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 217 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las actas de las Sesiones Plenarias Ordinarias número 084 y 088 de septiembre 10 y 30 de 2019, previo su anuncio en la Sesiones de los días 9 y 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 083 y 087.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Subsecretario General

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2019 CÁMARA, 81 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

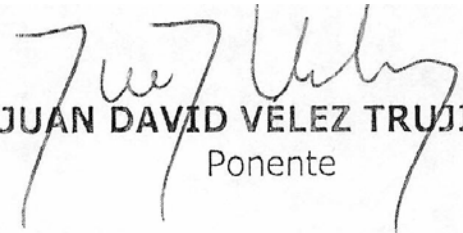
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias y su Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018”.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018”, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesión Plenaria del día 7 de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de Ley número 399 de 2019 Cámara, 81 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 090 de octubre 7 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 1° de octubre de 2019, correspondiente al Acta número 089.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA**

por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla prohospitales públicos de departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y valor de la emisión.* Autorízase a la Asamblea del Departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Hospitales” Públicos del departamento de Antioquia, hasta por la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000) a precios constantes de 1999.

La suma recaudada se asignará por la Asamblea Departamental, de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos de los diferentes niveles.

Artículo 2°. *Destinación.* El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

1. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
2. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
3. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
4. Compra de suministro.
5. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
6. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta podrá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo.

Artículo 3°. *Atribución.* Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los

demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de Antioquia.

La Asamblea Departamental de Antioquia facultará a los Concejos de los municipios del departamento, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 145 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* Las providencias que expida la Asamblea Departamental de Antioquia en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 6°. *Destinación.* El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2° de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. *Recaudos.* Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, donde cada Tesorería Municipal y Tesorerías de cada ente descentralizado trasladarán los recursos a la dicha dependencia (Secretaría de Hacienda Departamental) para que esta distribuya conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.

Artículo 8°. *Control.* El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia y de las municipales en aquellas localidades donde existan.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que autorizan a la asamblea departamental de Antioquia para emitir estampillas cuyo recaudo esté dirigido al sector salud.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 25 de 2019

En Sesión Plenaria del día 23 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, *por el cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro hospitales públicos de departamento de Antioquia.* Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 087 de septiembre 23 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 17 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 086.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 459 años del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Caparrapí, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de los 459 años de su fundación, los cuales se celebran el día 7 de agosto de 2019.

Artículo 2°. Se enaltece a todos los habitantes y ciudadanos oriundos del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, por la importante celebración y se reconoce el gran aporte de sus habitantes al desarrollo social y económico del municipio, del departamento y del país.

Artículo 3°. En el ámbito de sus competencias, las Entidades Públicas del Gobierno nacional encargadas de proteger y promover el patrimonio cultural, social y económico concurrirán para la promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y cofinanciación de todas aquellas actividades que enaltezcan al municipio de Caparrapí, Cundinamarca.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e

impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Caparrapí y del departamento de Cundinamarca.

Artículo 5°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional y al Departamento de Cundinamarca la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación, departamento y el municipio de Caparrapí, así como para efectuar los créditos, contra créditos y los traslados presupuestales a que haya lugar.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL
Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesión Plenaria del día 1° de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 388 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del bicentenario del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 089 de octubre 1° de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 30 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 088.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA (LEY 1147 DE 2007) SOBRE EL NUEVO TRÁMITE LEGISLATIVO FRENTE A LA INEXEQUIBLIDAD INTEGRAL DE LA LEY 1943 DE 2018

por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones.

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias establecidas en la Ley 1147 de 2007, procede a conceptuar sobre el nuevo trámite legislativo que debe abocar el Congreso de la República frente a la declaratoria de inexequibilidad integral de la Ley 1943 de 2018 por la cual “*se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”, de acuerdo con la solicitud del Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano.

La Ley 1943 de 2018 por la cual “*se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*” fue declarada inexequible por

la Corte Constitucional colombiana, de acuerdo con el comunicado del órgano de cierre del 16 octubre de 2019. Frente a esta circunstancia es pertinente, al margen de lo decidido por el máximo tribunal y ante el desconocimiento de las razones de hermenéutica de primer nivel que soportan la decisión, realizar un estudio jurídico sobre la oportunidad de armonizar el debido proceso legislativo de los tributos, que inician su trámite en la Cámara de Representantes (artículo 154 C.P.) y el trámite del mensaje de urgencia (artículo 163 C.P.) que habilita la deliberación conjunta de las comisiones permanentes de una y otra Cámara, para surtir el primer debate.

El objetivo es recomendar la forma de integrar los quórum y votar en las sesiones conjuntas, para armonizar los preceptos constitucionales –que pese a no estar en colisión– es conveniente materializarlos en la dinámica del proceso legislativo, para cumplir a cabalidad con las exigencias del debido proceso legislativo. La razón de esta precisión se evidenció en el seguimiento que realizó la Unidad al trámite inicial, al revisar atentamente las actas de las sesiones de las comisiones conjuntas y las plenarias.

El estudio está dividido en cuatro secciones. La primera está reservada al concepto jurídico del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en los términos de la Resolución MD 2398 de 2015. La Unidad consideró necesario, por la trascendencia y especialidad del tema, acudir a una de las más

prestigiosas organizaciones académicas del país, que tiene como objetivo “el estudio, investigación, publicidad y mejoramiento de la legislación tributaria” y que en la actualidad cuenta “con aproximadamente 900 miembros, entre los cuales se incluyen abogados, economistas, administradores y contadores, entre otros profesionales”.

La segunda parte, se reserva a la presentación del origen del artículo 154, a partir de la Asamblea Nacional Constituyente, y el análisis del principio de publicidad y la equivalencia funcional entre el documento escrito impreso en papel y el documento escrito en medio digital, aplicable al procedimiento legislativo, con fundamento en la parte motiva de la Resolución MD-230 del 3 de febrero de 2016, de la Cámara de Representantes. En el último aparte se resumen los aspectos más relevantes del seguimiento que adelantó la Unidad al trámite legislativo de la ley de financiamiento declarada inexecutable y, en la parte final se realizan las recomendaciones conclusivas que recogen el concepto del Instituto y el estudio de la Unidad.

1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario radicó el concepto solicitado por la Unidad el 28 de octubre de 2019 en la Cámara de Representantes, sobre “Trámite de temas tributarios en las Comisión Conjunta de Senado y Cámara”. En el concepto se destaca:

“En respuesta a la invitación formulada, para que el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante, el Instituto) rinda concepto sobre el tema de la referencia, presento a su consideración el concepto aprobado en sesión del Consejo Directivo del Instituto, celebrada el veintiocho (28) de octubre del presente año.

En la elaboración del concepto actuó como ponente el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga, y en su aprobación participaron los siguientes miembros del Consejo Directivo: Ruth Yamile Salcedo Younes, Juan de Dios Bravo González, Juan Rafael Bravo Arteaga, Vicente Amaya Mantilla, Cecilia Montero, Mauricio Pineros Perdomo, Luis Miguel Gómez Sjöberg, Juan Guillermo Ruiz Hurtado, Catalina Hoyos Jiménez, Juan Pablo Godoy Fajardo, Benjamín Cubides Pinto, Eleonora Lozano Rodríguez, Gustavo Pardo Ardila, Ricardo Andrés Sabogal Guevara, Adrián Rodríguez Piedrahita, Luz Clemencia Alfonso Hostios, Carlos Giovanni Rodríguez, Silvia Paula González, Ramiro Araújo Segovia, Gabriel Ibarra, Gustavo Lorenzo y en calidad de Secretaria del Consejo Directivo, Greta Patricia López Albán”.

La relación y reconocimiento en el ámbito nacional e internacional de los anteriores expertos imprime a sus argumentos la fuerza de convicción de la que gozan los conceptos que sobre una materia emite la persona que tiene amplio y respetado reconocimiento académico. El texto presenta en su primera parte los presupuestos normativos

contenidos en los artículos 163 y 154 de Constitución Política y los artículos 169, 170, 172 y 173 de la Ley 5ª de 1992. De la interpretación en segundo nivel de cláusulas constitucionales y legales inferen:

“3. Al estudiar las normas constitucionales y legales transcritas anteriormente, es posible formular las siguientes conclusiones:

a) Las leyes referentes a tributos deben ser estudiadas primeramente por la Cámara de Representantes.

b) En caso de que el Presidente de la República solicite trámite de urgencia para un determinado proyecto de ley, las respectivas Comisiones de cada Cámara deben sesionar conjuntamente.

c) La individualidad funcional de cada Comisión se mantiene durante las sesiones conjuntas, ya que:

i) La sesión conjunta de las Comisiones normalmente está presidida por el Presidente de la Comisión senatorial, pero, si es aplicable la norma sobre origen privativo en la Cámara de Representantes, como es el caso de las leyes sobre tributos, la sesión conjunta será presidida por el Presidente de la Comisión de la Cámara.

ii) El quórum decisorio es el que corresponda para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

iii) La votación se efectúa separadamente en cada Comisión.

d) Como consecuencia de lo expuesto, se puede concluir que un proyecto de ley en materia tributaria, cuando es estudiado en sesión conjunta de las Comisiones de las Cámaras cumple el requisito constitucional de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, ya que la respectiva sesión conjunta actúa bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara, con el quórum establecido reglamentariamente para dicha entidad y mediante una votación independiente de la votación de la Comisión del Senado.

4. La Corte Constitucional se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que cuando un proyecto de ley debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, tal exigencia constitucional se cumple cuando el proyecto es estudiado y votado en la Comisión de la Cámara que sesiona conjuntamente con la respectiva Comisión del Senado. En efecto:

a) En Sentencia C-930 de 2007, al analizar el trámite seguido por la Ley 1106 de 2006, dijo lo siguiente:

“La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos

en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible”. (Se ha subrayado).

b) En Sentencia C-712 de 2012 al analizar el trámite de la Ley 1430 de 2010, dijo lo siguiente:

“No obstante el carácter imperativo de la regla del inciso 4° del artículo 154 superior, la jurisprudencia ha precisado que puede ser flexibilizada en casos excepcionales, como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias, En los demás casos el desconocimiento de la regla aludida da lugar a un vicio de trámite insubsanable que exige declarar la respectiva ley o preceptos” (Se ha subrayado).

c) En sentencia C-678 de 2013, al estudiar el trámite de la Ley 1558 de 2012, dijo lo siguiente:

“(v) En síntesis al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en las que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como “(i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias”.

Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4° del artículo 154 Constitución Política en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma, en todos los otros casos la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4° del artículo 154 superior; ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política. (Se ha subrayado).

5°. Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia

tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara”.

Lo anterior permite afirmar que no se pueden desconocer los mandatos constitucionales de los artículos 154 y 163 de la Constitución Política y es viable armonizarlos en el trámite del proyecto en comisiones conjuntas y plenarias, con el estricto acatamiento del orden de precedencia en la integración de los quórum, el debate y las votaciones, así como en la transición del proyecto entre una y otra corporación.

2. La Asamblea Nacional Constituyente y el debido proceso legislativo de los tributos el principio de publicidad y la equivalencia funcional

2.1. Antecedentes del artículo 154 de Constitución Política

La vigencia de principios tributarios como la igualdad, legalidad, justicia, uniformidad y proporcionalidad sumada al debido proceso en el trámite legislativo de los tributos son dos pilares fundamentales de la arquitectura jurídica de los Estados. A la par, la progresividad del sistema tributario es una condición que cualifica las cargas impositivas con un cierto grado de justicia. La preocupación por los efectos reales de las reformas tributarias en la vida económica de un país y en el nivel de renta de los ciudadanos es el centro de debate en los congresos y parlamentos, con el fin de equilibrar la obligación de contribuir con las cargas del Estado frente a la economía doméstica. Después de cientos de ejercicios hipotéticos sobre la forma cómo deben repartirse las cargas y la necesidad de financiar los planes, proyectos y programas emprendidos por un gobierno para la producción de bienes colectivos, en el marco de una hacienda pública deficitaria, el punto de coincidencia es que el legislador es el garante de que exista equilibrio entre la obligatoriedad y el impacto del tributo a nivel general y particular, regional y nacional.

En este sentido, el papel trascendental que tiene el Congreso frente a los tributos inspiró la consagración constitucional contenida en el artículo 154, inciso cuarto, que establece: “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. La norma no fue incorporada en la Constitución Política de 1991 como simple continuadora de una tradición jurídica. Si bien la Constitución de 1886, en su artículo 102, inciso 2° ordenaba, como atribuciones de la Cámara de Representantes “iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el

Ministerio público”, la razón es más trascendental y está ligada a la idea de la representación de los intereses locales y nacionales. Pese a que algunos consideran zanjada la discusión sobre la teleología de las atribuciones en materia tributaria, en tanto esté vigente el mandato del artículo 154 es obligatorio su cumplimiento.

Ahora bien, vale la pena presentar algunos aspectos relevantes de la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el trámite de los tributos y su relación con los estados de excepción. En la sesión de la Comisión Tercera, del 14 de mayo de 1991, en relación con la Rama Legislativa, en el folio número 35, sobre la creación de los impuestos se lee:

“... yo creo que la ley que crea impuestos es muy fácil derrumbarla, porque a nadie le gusta pagar impuestos, se requeriría una cultura política muy elevada para suponer que colombianos vamos a mantener en pie una ley tributaria, si nos dan la oportunidad de echarla abajo. Lo que dejar las leyes tributarias como (...) Constituyente Palacios, para el referéndum, es condenar de antemano al Estado a la quiebra y correr por consiguiente el riesgo de un caos económico absoluto”.

La Asamblea Nacional Constituyente en la sesión del 15 de junio de 1991, Comisión Codificadora (folio 60), retomó el tema de la iniciativa de los proyectos de ley los cuales versan sobre tributos:

“Los proyectos de ley relativos a tributos iniciaran su trámite por la Cámara, eso de tributos ¿Vamos a usar tributos? Lo usamos en alguna parte o no, que fue lo que hicimos con los tributos el otro día que había, un poco de tributos por ahí dando vueltas, cuando hablamos de entidades que administren tributos, halla en Plenaria se habló de la Federación de Cafeteros que administraba, entidades ¿Se dejó tributos? Los proyectos de ley relativos a tributos iniciaran su trámite por la Cámara, en la Cámara no, en la Cámara de Representantes, los que se refieren, refieran con a, a relaciones internacionales, coma, lo harán en el Senado”.

El asunto se trató nuevamente en la sesión del 16 de junio de 1991, en el informe de la Comisión Codificadora folio 105 se resalta: *“Todas las leyes que crean tributos tendrán su origen en la Cámara de Representantes”.* La Asamblea Nacional Constituyente en la Ponencia sobre el Estado de Sitio y la Emergencia Económica, en el folio número 13, sobre las reformas tributarias declaró:

“Consideramos que debemos ser muy explícitos sobre la nueva figura del Estado de Emergencia. Este no se ha instituido para que el ejecutivo usurpe las atribuciones de las Cámaras, regulando por decretos situaciones de carácter permanente, ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional. Las soluciones para esta clase de problemas se deben proponer en forma de proyectos de ley al congreso o expedirse

por el Gobierno de conformidad con las leyes orgánicas a que se refiere el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución. El Estado de emergencia solo puede decretarse ante una crisis es decir ante un hecho que interrumpa o altere el curso natural de las cosas: Un desastre natural; hechos anormales en el orden económico y social, así por ejemplo no creemos nosotros que se pueda declarar el Estado de Emergencia para dictar una reforma tributaria. Pero, en cambio, si llegare a estallar en el mundo un conflicto bélico y, como consecuencia de él, descendiere súbitamente el producto de los derechos de Aduana y se altere el aprovisionamiento del país en artículos esenciales, podrá decretarse el Estado de Emergencia y establecerse con carácter transitorio una combinación extraordinaria o racionarse el consumo de productos escasos”.

Los anteriores apartes permiten afirmar que las normas constitucionales sobre los tributos y su trámite no fueron fruto del simple capricho o azar del constituyente, y es un límite a la liberalidad del poder público, esencial en el Estado de Derecho.

2.2 Principio de Publicidad en el Procedimiento Legislativo y las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

En relación con la validez de las publicaciones realizadas por el Congreso de la República a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa realizó la investigación que fundamentó la expedición de la Resolución MD-230 del 3 de febrero de 2016, proferida bajo la Presidencia del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, *“por la cual se adopta la Equivalencia Funcional del documento escrito impreso en papel y el documento escrito digital para la publicación de la Gaceta del Congreso, Sección de la Cámara de Representantes.*

Los aspectos más relevantes del tema fueron recogidos en la parte motiva de la decisión de la Mesa Directa de la Cámara de Representantes, expedida *“como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva”* y facultado para *“adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa”*, en los términos del artículo 41, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992.

El presupuesto normativo de la Resolución fue el artículo 36 de la Ley 5ª de 1992 que establece *“El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado **Gaceta del Congreso.** Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas”.* Realizado el estudio se encontró como presupuesto fáctico que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se habían *“incorporado en la Cámara de Representantes, tanto en el recinto de la Plenaria, las comisiones y las oficinas de cada uno de los honorable Representantes”*, lo que permite

“un rápido y fácil acceso a la información y agilizan la publicidad del Proceso Legislativo Ordinario”. Igualmente, que “los avances tecnológicos garantizan el cumplimiento de los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad necesarios para considerar la publicación escrita digital como medio de comunicación oficial en distintas fases del Proceso Legislativo en la Cámara de Representantes y como prueba para el control de constitucionalidad”.

Al estudiar el tema, la Unidad encontró que Ley 527 de 1999 estableció el principio de equivalencia funcional, en virtud del cual al documento escrito impreso en papel se le otorga idénticas cualidades del documento escrito digital. El artículo 6° de la ley ordena: *“Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que este contiene es accesible para su posterior consulta. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito”*. La prescripción legal tiene un ámbito de validez material que comprende las relaciones jurídicas de derecho público y privado.

Ahora bien, otro fundamento normativo de la decisión de la Mesa Directiva fue “que la publicación escrita en medio digital de la **Gaceta del Congreso**, Sección Cámara de Representantes, facilita la consulta, agiliza la distribución, amplía el acceso y hace efectivos los principios de publicidad, igualdad, transparencia, participación, economía, celeridad, eficiencia y eficacia, en el Proceso Legislativo, en cumplimiento de la Ley 962 de 2005, *“por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*”.

La decisión tuvo como referente, además que “el ordenamiento jurídico colombiano, a partir de las Leyes 527 de 1999, 594 de 2000 y 962 de 2005 ha procurado estar al ritmo ágil de la “sociedad de la información”, y para regular las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) expidió la Ley 1341 de 2009 y mediante la Ley 1437 de 2011, en el artículo 8° y el Capítulo IV, reguló la utilización de medios electrónicos en el Procedimiento Administrativo”.

La Resolución del cuerpo directivo de la Cámara de Representantes armonizó el procedimiento legislativo con el “Derecho de Acceso a la información Pública Nacional”, de la Ley 1712 de 2014, cuyo artículo 6° literal e), señala que publicar o divulgar *“Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión”*.

La equivalencia funcional también ha sido desarrollada por la Corte Constitucional colombiana, que tiene una extensa jurisprudencia en materia de publicidad, equivalencia funcional, cumplimiento del debido proceso y procedencia de las notificaciones empleando las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Cabe destacar lo considerado por el tribunal constitucional en la Sentencia 662 de 2000 sobre mensajes electrónicos, y en relación con la equivalencia funcional concluyó que *“los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley”*.

En la parte motiva de la Resolución también se incluyeron el “principio de publicidad en el trámite legislativo” y el de “instrumentalidad de las formas”. Se cita la Sentencia C-737 de 2001, que consideró *“(…) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (…)*. En interpretación de segundo nivel el legislador consideró viable para la Cámara de Representantes la armonización de los principios en el proceso legislativa y señaló *“La tendencia hermenéutica del máximo tribunal ha sido reiterativa en relación con la necesidad de armonización y la teoría de las causas finales. Así, entre las múltiples sentencias proferidas en control constitucional del trámite legislativo se destaca la Sentencia C-168 de 2012, en cuyo tenor literal se lee:*

*“En relación con el principio de publicidad la jurisprudencia constitucional ha expresado que “(…) el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo” y que “(…) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos”. Ha dicho la Corte que el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la **Gaceta del Congreso**, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(…) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del*

proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario”.

Por último cabe destacar lo propuesto por la Unidad, que fue recogido por la Resolución, en el sentido de que “la política de “Cero Papel” ha dado frutos invaluable en pro del medio ambiente y la racionalización de los recursos, con acciones como las plasmadas en la Directiva Presidencial No. 04, del 3 de abril de 2012, que ordenó la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medios electrónicos, sustentados en la utilización de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”.

De las anteriores razones se desprende que satisface el requisito de publicidad del procedimiento legislativo la publicación escrita en medio digital que equivale a la publicación escrita impresa en papel, y la exigencia de la distribución de copias impresas de un texto debe armonizarse con el ordenamiento jurídico y otras leyes dictadas por el propio legislador, que reconocen la equivalencia funcional.

Más aún, si no estuviese vigente una Resolución como la comentada, no se viciaría el procedimiento porque en este evento el legislador cuenta con una fuente de validez y eficacia superior: la Ley 527 de 1999 que estableció el principio de equivalencia funcional y su vigencia en el gobierno en línea. Estos medios no sólo agilizan el comercio electrónico, sino que han sido adoptados con plena validez y eficacia en la administración pública –en el procedimiento administrativo– y los procesos judiciales, sin violentar el debido proceso. No existe, por tanto, una razón jurídica para excluir a la rama legislativa de ser un sujeto destinatario de las normas que el mismo profiere, en cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia, economía y celeridad.

3. Seguimiento del trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa revisó el trámite legislativo del Proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara, Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado, *por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones*, sancionado como la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-481/19, cuyo texto no se ha publicado al momento de emitir el presente concepto.

En primer lugar, se encontró que el proyecto fue radicado cumpliendo el mandato constitucional del artículo 154 inciso 4°, en la Secretada General de la Cámara de Representantes, con la autoría del

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, el 31 de octubre de 2018 y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** 933 de 2018. La norma constitucional fue desarrollada por la Ley 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*” que establece:

“Artículo 143. Cámaras de origen. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado”.

El anuncio del proyecto de ley y la primera sesión conjunta se desarrollaron atendiendo el procedimiento legislativo: el 14 de noviembre de 2018, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 85 (Acta 01) con llamada a lista, verificación de quórum y votación del orden del día de las Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara, seguida de las comisiones homólogas de Senado. La siguiente sesión del 21 de noviembre, obra en el Acta 02. Las sesiones conjuntas realizadas los días 28, 29 de noviembre y 3 de diciembre de 2018 fueron publicadas en la **Gaceta del Congreso** 85 (Acta 03), **Gaceta del Congreso** número 86 (Acta 04) y **Gaceta del Congreso** 87 (Acta 05). Las sesiones se adelantaron con estricto cumplimiento de los mandatos del procedimiento legislativo desde la aprobación del orden del día, la lectura y anuncio de las tres ponencias radicadas, debate y votación final.

Sin embargo, en el desarrollo de la sesión del 5 de diciembre de 2018, según **Gaceta del Congreso** número 88 (Acta 06) se evidencia que primero se llamó a lista y fue aprobado el orden del día por los integrantes de la Comisión Tercera Senado, luego Comisión Tercera Cámara, Cuarta Cámara y Cuarta Senado, respectivamente. Lo anterior motiva una de las recomendaciones del presente concepto, ya que una interpretación exegética del artículo 154, inciso 4° invitaría a una secuencia temporal estricta en el sentido de que todos los proyectos de ley relativos a los tributos deberían tramitarse, así sea en sesiones conjuntas, con la votación inicial de los integrantes de las Comisiones de la Cámara de Representantes. La observancia de la secuencia ordenaría el procedimiento de integración de los quórum y la votación.

Ahora bien, la Corte probablemente no se pronunció frente a este tema y no pretende la Unidad anotar vicios donde no existen y menos aún abrogarse competencias que corresponden al máximo tribunal constitucional. No obstante, considera prudente observar al máximo la secuencia de votación para cumplir, en el sentido más estricto, lo que ideológicamente pretendió el legislador primario, y es que el trámite de los tributos se surta, en primer lugar, por la Cámara de Representantes, tal como obra en los debates y actas de la Asamblea Nacional Constituyente presentados en la anterior sección.

Cabe destacar en este punto, lo considerado por la Corte Constitucional colombiana en relación a los vicios subsanables en el trámite legislativo, contenido en la Sentencia C- 397/10, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez.

“La Corte ha identificado cuatro eventos distintos en materia de subsanabilidad de los vicios en trámite legislativo: (i) que se trate de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio o valor constitucional, ni afecta el proceso de formación de la voluntad democrática del Congreso; (ii) que se trate de un vicio que haya sido convalidado en el mismo proceso de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger o que la irregularidad haya sido subsanada expresamente por una autoridad con competencia para hacerlo; (iii) que se trate de un vicio de procedimiento que pueda ser subsanado durante el tiempo de revisión que haga la Corte, devolviéndolo al Congreso (parágrafo art. 241, CP); y (iv) que se trate de vicios que pueda subsanar la misma Corte Constitucional”.

La Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que el Congreso de la República debe cumplir a cabalidad el artículo 154 de la Carta Suprema, ya que toda ley de carácter tributario debe iniciar en la Cámara baja. Incluso expresa que la flexibilización del trámite legislativo, cuando lo es pertinente, no puede dejar nula la regla de trámite de leyes en materia tributaria. Entre las sentencias se destaca la Constitucional C-678-13. Magistrado ponente: doctor Luis Ernesto Vargas Silva:

“...la marginalidad de una norma de carácter tributario no libera de la obligación de que el trámite se inicie en la Cámara Baja por cuanto “El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias”. Así mismo ha indicado que “ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución”.

Esto conlleva a que cuando un proyecto contempla de modo marginal algún tipo de regulación de carácter tributario y se acepta excluir lo establecido en el mencionado artículo 154 superior “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”. (Subrayado fuera del texto original).

En la Sentencia de la Corte Constitucional C-015/16 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, vale resaltar:

“Al analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo en asuntos tributarios, esta Corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en los casos concretos ya relacionados, entendiendo que si la situación cuestionada no se enmarca en ellos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable y será deber de la Corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4° del artículo 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política”.

Para finalizar el estudio del trámite legislativo es importante anotar en relación con la temporalidad en el trámite en las plenarias de las corporaciones que el proyecto de ley inició su votación en segundo debate el 18 de diciembre de 2018, de manera simultánea en la plenarias de la Cámara y el Senado, **Gaceta del Congreso** número 138 (Acta 039). Aprobado en plenaria Senado el mismo 18 de diciembre y en Cámara el 19 de diciembre de 2018, **Gaceta del Congreso** 126 de 2019 (Acta 40). Lo anterior implica que la votación en el Senado de la República fue anterior en el tiempo a la votación de la Cámara de Representantes. Nuevamente, considera la Unidad que sería prudente que se dé cumplimiento exegético a la norma sobre trámite de los tributos y, en consecuencia, se dé la votación primero en la Plenaria de la Cámara de Representantes y, acto seguido en el tiempo, se traslade el debate a la Plenaria del Senado de la República. En este estado operaría, al final del procedimiento, la figura de la comisión de conciliación.

4. Recomendaciones

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República de acuerdo con los presupuestos normativos y los antecedentes históricos antes relacionados recomienda armonizar el procedimiento legislativo de los tributos con la norma constitucional sobre el mensaje de urgencia, con los siguientes lineamientos:

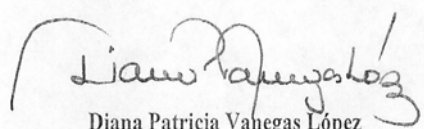
En primer término, es importante puntualizar que no se pueden desconocer los mandatos constitucionales de los artículos 154 y 163 de la Constitución Política y es viable armonizarlos en el trámite del proyecto en las comisiones conjuntas y plenarias, con el estricto acatamiento del orden de precedencia en la integración de los quórum, el debate y las votaciones, así como en la transición del proyecto entre una y otra Corporación.

En este sentido, es importante observar el concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario:

“Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara”.

En segundo lugar, el debate que se surta en las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes debe adelantarse con tal claridad procedimental que se cumplan unos mínimos garantistas del trámite de los tributos a saber: 1) Integración del quórum decisorio de las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV de la Cámara de Representantes. 2) Integración del quórum decisorio de las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV del Senado de la República. 3) Deliberación en sesión conjunta. 4) Votación secuencial, primero por las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV de la Cámara de Representantes. 5) Antes de abrir la votación en las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV del Senado de la República, debe anunciarse por la Presidencia, de viva voz, que “se procede a dar cumplimiento estricto al Artículo 154 de la Constitución y se da traslado para la votación de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado de la República”. 6) Surtido el trámite en las sesiones conjuntas, el proyecto de ley sube a la plenaria de la Cámara de Representantes, que procederá a estudiarlo y una vez concluya el debate y la votación dará traslado al Senado de la República, para cumplir con todos los requerimientos constitucionales y legales del trámite de los tributos.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007.



Diana Patricia Vanegas López
Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Oficina 425 B Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono Celular: 3204099166
Conmutador 4325100 Extensión 3112

Anexo: Original del Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

CONCEPTO DEL INSTITUTO
COLOMBIANO DE DERECHO
TRIBUTARIO - INSTITUTO
COLOMBIANO DE DERECHO
ADUANERO

*trámite de temas tributarios en la Comisión
Conjunta de Senado y Cámara.*

Bogotá, D.C., 28 de octubre de 2019

Doctora

DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ

Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica
Legislativo

Oficina 425 B Edificio Nuevo del Congreso

Congreso de la República de Colombia

Bogotá, D. C.,

Referencia: Solicitud de concepto sobre “Trámite de temas tributarios en la Comisión Conjunta de Senado y Cámara”.

Atento saludo doctora Diana Patricia Vanegas

En respuesta a la invitación formulada, para que el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante, el Instituto) rinda concepto sobre el tema de la referencia, presento a su consideración el concepto aprobado en sesión del Consejo Directivo del Instituto, celebrada el veintiocho (28) de octubre del presente año.

En la elaboración del concepto actuó como ponente el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga, y en su aprobación participaron los siguientes miembros del Consejo Directivo: Ruth Yamile Salcedo Younes, Juan de Dios Bravo González, Juan Rafael Bravo Arteaga, Vicente Amaya Mantilla, Cecilia Montero, Mauricio Piñeros Perdomo, Luis Miguel Gómez Sjöberg, Juan Guillermo Ruiz Hurtado, Catalina Hoyos Jiménez, Juan Pablo Godoy Fajardo, Benjamín Cubides Pinto, Eleonora Lozano Rodríguez, Gustavo Pardo Ardila, Ricardo Andrés Sabogal Guevara, Adrián Rodríguez Piedrahita, Luz Clemencia Alfonso Hostios, Carlos Giovanni Rodríguez, Silvia Paula González, Ramiro Araújo Segovia, Gabriel Ibarra, Gustavo Lorenzo y en calidad de Secretaria del Consejo Directivo, Gretty Patricia López Albán.

Los miembros del Consejo Directivo del Instituto manifestaron no estar incurso en causales de impedimento o inhabilidad para conocer del asunto sometido a estudio.

De otra parte, conviene precisar que, en consideración a la naturaleza jurídica del Instituto y a que el objeto social comprende la defensa del derecho tributario, el concepto aprobado por el Instituto es eminentemente académico y no versa sobre cuestiones particulares ni litigios concretos.

Por lo tanto, el concepto que se transcribe a continuación se rinde en atención a la invitación de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa del

Congreso de la República, a efectos de contribuir al examen del tema planteado.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario se permite emitir su concepto “relacionado con la necesidad o no de hacer imperar la norma que establece la discusión primero en la Cámara de Representantes y luego en el Senado de la República o dar prelación al mensaje de urgencia que admite la simultaneidad”.

1. Ante todo es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 154 y en el artículo 163 de la Constitución Política de Colombia. Tales normas dicen lo siguiente:

a) Artículo 154, inciso 4°.

“Los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán el trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

b) Artículo 163.

“El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

“Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”.

2. También es necesario tener en cuenta las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica 5a de 1992 sobre las sesiones conjuntas de las Comisiones de una y otra Cámara:

Artículo 169. Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. Las Comisiones Permanentes homologas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

“...

“2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él; y

“...

“Artículo 170. Presidencia. La sesión conjunta será presidida por el Presidente de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente de la Comisión de la Cámara. Cuando se trate del estudio de los proyectos de ley de

origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario.

“Artículo 172. Quórum. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

“Artículo 173. Votación. En estos casos, concluido el debate, cada Comisión votará por separado”.

3. Al estudiar las normas constitucionales y legales transcritas anteriormente, es posible formular las siguientes conclusiones:

a) Las leyes referentes a tributos deben ser estudiadas primeramente por la Cámara de Representantes.

b) En caso de que el Presidente de la República solicite trámite de urgencia para un determinado proyecto de ley, las respectivas Comisiones de cada Cámara deben sesionar conjuntamente.

c) La individualidad funcional de cada Comisión se mantiene durante las sesiones conjuntas, ya que:

i) La sesión conjunta de las Comisiones normalmente está presidida por el Presidente de la Comisión senatorial, pero, si es aplicable la norma sobre origen privativo en la Cámara de Representantes, como es el caso de las leyes sobre tributos, la sesión conjunta será presidida por el Presidente de la Comisión de la Cámara.

ii) El quórum decisorio es el que corresponda para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

iii) La votación se efectúa separadamente en cada Comisión.

d) Como consecuencia de lo expuesto, se puede concluir que un proyecto de ley en materia tributaria, cuando es estudiado en sesión conjunta de las Comisiones de las Cámaras cumple el requisito constitucional de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, ya que la respectiva sesión conjunta actúa bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara, con el quórum establecido reglamentariamente para dicha entidad y mediante una votación independiente de la votación de la Comisión del Senado.

4. La Corte Constitucional se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que cuando un proyecto de ley debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, tal exigencia constitucional se cumple cuando el proyecto es estudiado y votado en la Comisión de la Cámara que sesiona conjuntamente con la respectiva Comisión del Senado. En efecto:

a) En Sentencia C-930 de 2007, al analizar el trámite seguido por la Ley 1106 de 2006, dijo lo siguiente:

“La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la

jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible”. (Se ha subrayado)

b) En Sentencia C-712 de 2012 al analizar el trámite de la Ley 1430 de 2010, dijo lo siguiente:

“No obstante el carácter Imperativo de la regla del inciso 4° del artículo 154 superior, la jurisprudencia ha precisado que puede ser flexibilizada en casos excepcionales, como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las Comisiones Constitucionales Permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias. En los demás casos el desconocimiento de la regla aludida da lugar a un vicio de trámite insubsanable que exige declarar la respectiva ley o preceptos” (Se ha subrayado).

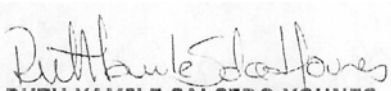
c) En sentencia C-678 de 2013, al estudiar el trámite de la Ley 1558 de 2012, dijo lo siguiente:

“(v) En síntesis al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en las que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como “(i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributarla hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias”. Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4° del artículo 154 Constitución Política en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En todos los otros casos la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4° del artículo 154 superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política”. (Se ha subrayado).

5. Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte

Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara.

Atentamente,



RUTH YAMILE SALCEDO YOUNES
Presidente
INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

CONTENIDO	
Gaceta número 1084 - jueves 31 de octubre de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.	1
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia”.....	2
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.	2
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 217 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia.	4
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 399 de 2019 Cámara, 081 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.....	7
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla prohospitales públicos de departamento de Antioquia.....	8

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 388 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 459 años del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.	9
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (Ley 1147 de 2007) sobre el nuevo trámite legislativo frente a la inexequibilidad integral de la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones.	10



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1164

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA, (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA).

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2019

Doctor:

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación que se nos hiciera por la Mesa Directiva, presentamos ponencia para primer debate, primera vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara.** (Acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara**), *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

AUTORES: Honorables Representantes Martha Patricia Villalba Hodwalker, Sara Elena Piedrahita, Jorge Enrique Burgos Lugo, Norma Hurtado Sánchez, Erasmo Elías Zuleta, Mónica

Liliana Valencia Montaña, Christian José Moreno Villamizar, Milene Jarava Díaz, Aquileo Medina Arteaga, José Hernández Casas, Rodrigo Rojas Lara, Astrid Sánchez Montes de Oca, Adriana Matiz Vargas, Germán Blanco Álvarez, Armando Antonio Zabaraín, Buenaventura León León, Harold Valencia Infante, Ciro Rodríguez Pinzón, José Daniel López, Hernando Guida Ponce, Erwin Arias Betancur, Harry Giovanni González García, Mónica Raigoza Morales, Flora Perdomo Andrade, José Eliécer Salazar López, Anatolio Hernández Lozano, Élburt Díaz Lozano, Alonso José del Río, Enrique Cabrales Baquero, Gabriel Jaime Vallejo, Diela Liliana Benavides Solarte, Jennifer Kristin Arias Falla, Adriana Gómez Millán, Kelyn Johana González Duarte, Emeterio José Montes de Castro, Gloria Betty Zorro, Abel David Jaramillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Álvaro Henry Monedero Rivera, Esteban Quintero Cardona. Honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, José David Name Cardozo, Roosevelt Rodríguez Rengifo y otros.

I. TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara. Fecha de radicación: 20-10-2019. Publicación: **Gaceta del Congreso** 664 de 2019.

Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara. Fecha de radicación: 23-10-2019. Publicación: **Gaceta del Congreso** 669 de 2019.

Los Proyectos fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1- 040 - 2019 el día 5 de agosto de 2019.

Ponencias: Positiva (**Gaceta del Congreso** 752 de 2019). Negativa: **Gaceta del Congreso** 744 de 2019.

Fecha de aprobación primer debate: 30 de septiembre 2019.

Ponencia 2^{do} Debate: **Gaceta del Congreso** número 1004 de 2019

Aprobado Plenaria: 15-10-2019.

Texto Aprobado en Plenaria: **Gaceta del Congreso** número 1084 de 2019.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Avanzar en la protección jurídica de los menores de edad (NNA) frente a conductas que menoscaban el derecho a la vida y atentan contra la libertad, la integridad y formación sexuales,

constitucionalizando, de forma excepcional, la prisión perpetua para quienes las cometan.

Lo anterior implica modificar el artículo 34 constitucional vigente¹, adicionándole unos incisos para reglamentar la excepción a la prohibición constitucional prevista en esta norma.

III. UNA ACLARACIÓN NECESARIA

De manera particular, el objetivo de esta ponencia es Proponer un texto de reforma constitucional a la Comisión Primera del Senado de la República que se ajuste al mandato de la Carta que garantiza el respeto universal a la dignidad humana, fundamento esencial de nuestro ordenamiento jurídico, y que surta satisfactoriamente el eventual control de exequibilidad ante la Corte Constitucional.

Concomitante a ese objetivo, es la intención de los ponentes que la protección a los menores se haga de manera integral, conforme al mandato del artículo 44 constitucional, a partir de políticas públicas exhaustivamente definidas de carácter permanente que se constituyan en una obligación al accionar público (y guía del accionar privado y social) para proteger efectivamente a los menores.

Siendo esta la finalidad de las ponentes, se considera, para que el proyecto de acto legislativo continúe su trámite en las dos legislaturas, que es imprescindible que se parta de la realidad que deja traslucir el acervo estadístico sobre agresiones², de todo tipo, de las cuales son víctimas los menores, indudablemente graves, y que es nuestra obligación, como congresistas, darle la mejor solución legislativa posible³.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Estos se proponen para dar estricto cumplimiento a la obligación de garantizar la dignidad humana de quienes son sindicatos o condenados por cualquier tipo de delitos, y que, para los que pueden llegar a ser objeto de sanción con prisión perpetua, se traduce en que sus perpetradores no se les puede negar el derecho a la resocialización, ni de manera tajante ni haciéndola prácticamente imposible. Así, se propone que esta condena sea revisable periódicamente después de haber sido negada la solicitud primera de libertad condicional, y que la decisión que se tome, en cualquier sentido, sea motivada y que la ley reglamente los recursos que le caben.

De otra parte, resulta apresurado, sin un estudio previo que lo sustente, basado en la gravedad de

¹ **Artículo 34.** Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

² En el anexo se presentan algunas de estas estadísticas.

³ En las **Gacetas** mencionadas se pueden encontrar los argumentos a favor y en contra de la iniciativa, los cuales, dado lo que pretendemos, no se considera relevante relacionarlos en esta ponencia.

los delitos, en las penas actuales, etc., dejar en la Constitución relacionados los delitos que ameritan la prisión perpetua; estos deben ser materia de la ley. Así, resalta en el texto aprobado en Cámara la ausencia de delitos como el secuestro de menores o las lesiones personales con graves secuelas. Se considera, consecuentemente, que en el texto constitucional la descripción de las conductas que se van a sancionar con esa pena debe ser más abstracta, general, para que sean posteriormente precisadas por el legislador.

Pero también, se considera necesario precisar que esas sentencias están sujetas al control jurisdiccional previsto en los artículos 29 (impugnación) y 31 (apelación, grado jurisdiccional de consulta) de la Constitución. Se insiste, así mismo, que las circunstancias de las cuales se deriva la gravedad del delito, deben quedar probadas en el proceso. Estas precisiones van dirigidas a insistir en que a los imputados por estos delitos se les debe garantizar el derecho al debido proceso.

Como las penas de las sentencias se dosifican a partir de mínimos y máximos expresados en unidades ciertas de tiempo (años, meses), y entendiendo que la “prisión perpetua”, como tope máximo, es indeterminada en el tiempo, pues depende de la duración de la vida de cada persona, se requiere, para evitar un problema de indeterminación, utilizar un dato estadístico, la Esperanza de Vida al Nacer (EVN) para operativizar el monto de las sanciones por los delitos que ameritan la prisión perpetua. Que sea la menor EVN, se justifica porque esta cifra es diferente en los hombres (73 años) y en las mujeres (80), evitando de esta manera una eventual discriminación en contra de las últimas.

Finalmente, los ponentes consideran oportuno que la obligación de la política pública de protección a los menores quede como parte orgánica del artículo 44 constitucional, y no simplemente como un párrafo transitorio.

Las modificaciones se presentan en el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO COMPARATIVO PAL PRISIÓN PERPETUA
TEXTO CÁMARA VS. MODIFICACIONES PROPUESTAS

TEXTO APROBADO PLENARIA DE LA CÁMARA	PROPUESTA TEXTO SENADO PRIMER DEBATE	CAMBIOS
TÍTULO <i>“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”.</i>	TÍTULO <i>“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable y se adiciona un inciso al artículo 44”.</i>	Se modifica el título ampliándolo al nuevo contenido propuesto.
Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.	Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.	Sin cambios el mismo texto vigente.
No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.	No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.	Sin cambios el mismo texto vigente.
De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.	<i>“De manera excepcional, cuando un menor de edad sea víctima de un delito del cual se pruebe objetivamente en el juicio la gravedad de las circunstancias en las que fue cometido o la reincidencia del responsable, se podrá imponer como sanción privativa de la libertad hasta la pena de prisión perpetua”.</i>	Se propone emplear el término “menor de edad” para englobar los utilizados en el texto aprobado en la plenaria de Cámara. Se considera conveniente dejar para la ley la reglamentación de los delitos cometidos contra menores que ameritan la prisión perpetua.
Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.	Toda pena de prisión perpetua tendrá los controles jurisdiccionales establecidos en los artículos 29 y 31.	El cambio propuesto pretende darle mayor claridad a la redacción aprobada en Cámara.
	Para efectos de la dosificación de las penas en estos delitos se tendrá como límite del rango superior de la sentencia la menor “Esperanza de Vida al Nacer” certificada por la entidad oficial correspondiente.	Esta adición se considera necesaria para poder operativizar la cuantificación de las sentencias en estos delitos. Que se proponga “la menor” EVN tiene como fundamento que mientras para la mujer la EVN es cercana a 80 años, la EVN para el hombre es de 73 años.
En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.	<i>“En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, y sucesivamente en periodos no mayores a tres (3) años, con el fin de evaluar la elegibilidad del condenado para gozar del beneficio de la libertad</i>	Se deja el plazo mínimo en 25 años, pero se adiciona la obligación periódica de la revisión posterior, agregándose que la decisión, cualquiera ella sea, debe estar sustentada.

TEXTO APROBADO PLENARIA DE LA CÁMARA	PROPUESTA TEXTO SENADO PRIMER DEBATE	CAMBIOS
	condicional. La decisión siempre será motivada y tendrá los recursos que autorice la ley”.	
Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.	Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.	Sin cambios.
Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.	Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 44 de la Constitución Política, según el siguiente contenido: Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá formular una política pública integral, con cobertura nacional, participativa, incluyente, articulada, sistemática; con enfoque territorial, diferencial y de género; preventiva y restitutiva de los derechos de los menores; evaluable, revisable y actualizada, que contenga expresamente los objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos, criterios de evaluación e indicadores; financiación y fuentes ciertas de recursos; personas, instituciones, entidades y funcionarios responsables y los mecanismos de participación y de control social. Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de esta política pública. Los planes nacional y territoriales de desarrollo tendrán un capítulo especial sobre esta política pública. Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para formular la política pública inicial ordenada en este artículo.	Por considerarse que esta política pública debe tener una naturaleza orgánica, se considera oportuno incluirla en el artículo 44 de la CP. Se precisa más ampliamente el contenido de la política pública.
Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Se considera de suma importancia que el Congreso conozca los avances de esta política pública. Esta política pública debe ser, se propone, una parte explícita de los planes de desarrollo. Es prácticamente el mismo parágrafo aprobado en Cámara, pero se ubica en otro artículo.
		El cambio es sólo de número de artículo.

Se considera de suma importancia que este PAL siga su trámite en el Congreso. Que los argumentos a favor y en contra se sigan exponiendo y refinando para al final sacar adelante el mejor de los textos posibles que contribuya a la protección integral de los menores contra todo tipo de abusos y contra todas las precariedades que sufren.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, dar primer debate en primera vuelta, al **Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara, (Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara)**, *por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, de acuerdo con las modificaciones propuestas en el texto adjunto.*



MIGUEL ANGEL PINTO H.
Coordinador Ponente

ROOSEVELT ROBRIGUEZ R.
Coordinador Ponente

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Ponente

MARÍA FERNANDA CABAL M.
Ponente

CARLOS GUEVARA VILLABON
Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

ANGÉLICA MARÍA LOZANO
Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA. (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA)

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable y se adiciona un inciso al artículo 44.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, cuando un menor de edad sea víctima de un delito del cual se pruebe objetivamente en el juicio la gravedad de las circunstancias en las que fue cometido o la reincidencia del responsable, se podrá imponer como sanción privativa de la libertad hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá los controles jurisdiccionales establecidos en los artículos 29 y 31.

Para efectos de la dosificación de las penas en estos delitos se tendrá como límite del rango superior de la sentencia la menor “Esperanza de Vida al Nacer” certificada por la entidad oficial correspondiente.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, y sucesivamente en períodos no mayores a tres (3) años, con el fin de evaluar la elegibilidad del condenado para gozar del beneficio de la libertad condicional. La decisión siempre será motivada y tendrá los recursos que autorice la ley.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 44 de la Constitución Política, según el siguiente contenido:

Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá formular una política pública integral, con cobertura nacional, participativa, incluyente, articulada, sistemática; con enfoque

territorial, diferencial y de género; preventiva y restitutiva de los derechos de los menores; evaluable, revisable y actualizada, que contenga expresamente los objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos, criterios de evaluación e indicadores; financiación y fuentes ciertas de recursos; personas, instituciones, entidades y funcionarios responsables y los mecanismos de participación y de control social.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de esta política pública.

Los planes nacional y territoriales de desarrollo tendrán un capítulo especial sobre esta política pública.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para formular la política pública inicial ordenada en este artículo.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

 MIGUEL ÁNGEL PINTO H. Coordinador Ponente	 ROOSEVELT RODRÍGUEZ R. Coordinador Ponente
ESPERANZA ANDRADE DE OSSO Ponente	JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente
MARÍA FERNANDA CABAL M. Ponente	CARLOS GUEVARA VILLABON Ponente
GERMÁN VARÓN COTRINO Ponente	ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente
IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Ponente	GUSTAVO PETRO URREGO Ponente

ANEXO 1
ANTECEDENTES MODIFICACIÓN
ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA

El Congreso de la República ha dado trámite, a diversas iniciativas relacionadas con establecer la prisión perpetua en el territorio nacional, tales como las siguientes:

- **Proyecto de Acto Legislativo 352 de 2019,** “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable” -En memoria de Gilma Jiménez-.

[Cadena perpetua]”: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 26 de marzo de 2019 por los Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo*, entre otros; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y retirado el 21 de mayo de 2019.

- **Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2018**, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1° de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker*. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, dada la complejidad del tema y la necesidad de llevar a cabo la audiencia pública se solicitó a la mesa directiva de la comisión prorrogar el tiempo para presentar la ponencia, petición que fue recibida en la Comisión Primera el 7 de septiembre de 2018. El día 19 de septiembre del año enunciado se llevó a cabo la Audiencia Pública en donde se escucharon los diferentes comentarios acerca del proyecto de acto legislativo, en consideración a ello a continuación se enuncian:

- A) La Procuraduría General de la Nación consideró que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la carta adoptada de 1991, pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social, si no los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto, no se debería admitir penas inhumanas de lo contrario se pondría en riesgo del principio de dignidad humana. En cuanto a la eficacia de la pena afirmó que la doctrina señala que la cadena perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.
- B) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia Constitucional Colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los

principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles, inhumanos y degradantes.

- C) El Inpec por su parte expresó que la pena tiene una función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto, estas medidas legislativas no son convenientes, si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presentan los centros de reclusión del país.

Después de haber escuchado la audiencia pública, se fijó fecha y fue debatido y aprobado en la comisión primera donde surtió su primer debate. Sin embargo, por vencimiento de términos fue archivado el 17 de diciembre de 2018.

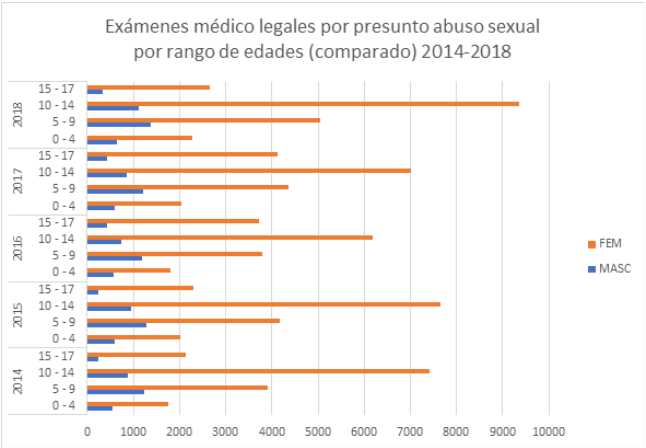
- **Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2018 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el honorable Representante *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, el 9 de abril de 2018; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; el proyecto fue archivado el 21 de junio de 2018.
- **Proyecto de Acto Legislativo 055 de 2017 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el honorable Representante *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, el 1° de agosto de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; recibido concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal fue retirado el 29 de noviembre de 2017.
- **Proyecto de Acto Legislativo 240 de 2017 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por los honorables Representantes *Efraín Antonio Torres Monsalvo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Alexander García Rodríguez, Nery*

Oros Ortiz, Ana María Rincón Herrera, Eduardo José Tous De La Ossa, Albeiro Vanegas Osorio, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Béner León Zambrano Erazo, el 23 de marzo de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate, sin embargo el proyecto no surtió su segundo debate.

- **Proyecto de Acto Legislativo 204 de 2015 Cámara**, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”: Fue radicado el 19 de febrero de 2015; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate y fue archivado el 22 de junio de 2015.
- **Proyecto de Acto Legislativo 036 de 2013 Cámara**, “por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión exclusivamente cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Prisión perpetua revisable]”: Fue radicado el 30 de julio de 2013 por Yahir Fernando Acuña, Albeiro Vanegas Osorio, entre otros y retirado el 13 de noviembre de 2013.
- **Proyecto de Acto Legislativo 163 de 2008 Cámara**, “por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, cadena perpetua abusadores niños.”: Fue radicado el 1º de octubre de 2008 por Germán Varón Cotrino, Gloria Stella Díaz Ortiz, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 2 de diciembre de 2008.
- **Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2008 Cámara**, “por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. (Prisión para violadores).”: Fue radicado el 1º de abril de 2008 por Guillermo Antonio Santos, Pedro Nelson Parra, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2008.
- **Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 38 de 2007 Cámara**, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política”: Fue radicado el 20 de julio de 2007 por Guillermo Antonio Santos, Clara Isabel Pinillos, entre otros y retirado el 7 de noviembre de 2007.

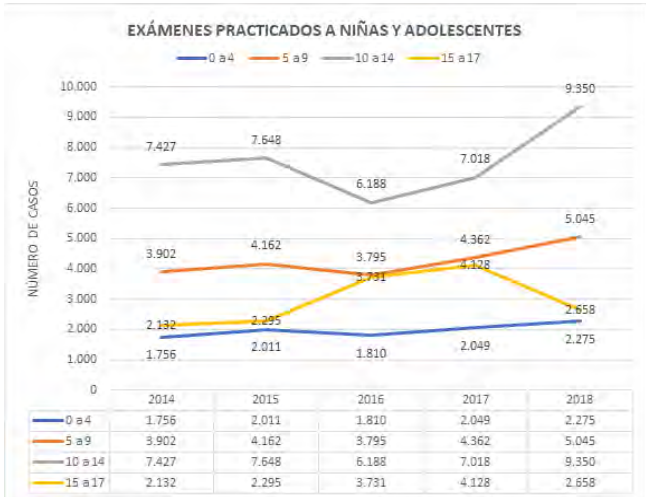
ANEXO 2

TABLAS Y GRÁFICOS

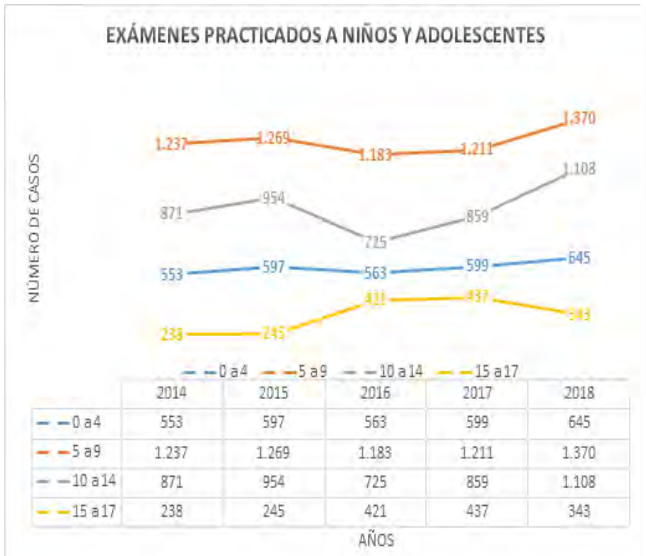


EDAD	GÉNERO	2014	2015	2016	2017	2018
0 - 4	MASC	553	597	563	599	645
0 - 4	FEM	1756	2011	1810	2049	2275
5 - 9	MASC	1237	1269	1183	1211	1370
5 - 9	FEM	3902	4162	3795	4362	5045
10 - 14	MASC	871	954	725	859	1108
10 - 14	FEM	7427	7648	6188	7018	9350
15 - 17	MASC	238	245	421	437	343
15 - 17	FEM	2132	2295	3731	4128	2658

Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”



Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”



Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 23 DE 2019 SENADO, 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate Senado del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, fue radicado el día de julio de 2019 por los Honorables Congresistas, *Juanita María Goebertus, Óscar Hernán Sánchez, Carlos Eduardo Guevara, José Jaime Uscátegui, Ángela Patricia Sánchez, José Daniel López, Germán Navas, Buenaventura León, Gabriel Santos, María José Pizarro, Mauricio Andrés Toro, Néstor Leonardo Rico, Enrique Cabrales, Carlos Alberto Carreño, Irma Luz Herrera, Édward Rodríguez, Carlos Acosta, Katherine Miranda, David Racero, Juan Carlos Wills.*

Fueron designados como ponentes del proyecto los Representantes *Juanita María Goebertus* (Coordinadora ponente) *Óscar Hernán Sánchez* (Coordinador ponente) y como ponentes los Representantes *Édward Rodríguez, José Daniel López, Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán, John Jairo Hoyos, Juan Carlos Wills.*

Se realizó audiencia pública el día miércoles 18 de septiembre, a continuación, se presenta un resumen de las apreciaciones de los intervinientes sobre el 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado.

Audiencia pública sobre Región Metropolitana – Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado

- **Claudia Hoshino- Uncrd**

Menciona que Bogotá cuenta con un régimen especial que provee beneficios, pero también tiene algunas barreras a la hora de llevar a cabo los planes de gobierno. También plantea que la reforma es un instrumento jurídico que debe estar aprobado y contemplado para el proceso de la construcción de Región Metropolitana de La Sabana, pero, se requiere para complementarlo un tema de gobernanza regional en donde estén presentes los actores clave como la región central y la nación.

Las preguntas que deja en la mesa:

- ¿Qué entidades van a estar a cargo?
- ¿Cómo va a estar constituido el sistema de gobierno, y cuáles van a ser sus funciones?
- ¿Quiénes van a estar a cargo de llevar a cabo los proyectos?
- ¿Cómo va a ser el sistema de financiación?

- **César Carrillo - Secretario de Planeación de Cundinamarca**

Considera pertinente pensar de manera regional la articulación entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, para esto es importante contemplarse otras figuras de gobernanza disponibles como provincias administrativas. También considera importante pensar en alianzas estratégicas a través de agencias enfocadas a solucionar temas puntuales de estos territorios, para contrarrestar la problemática que se vienen presentando en el que son instituciones rígidas que no estas vinculadas y por ende, no atacan las problemáticas más relevantes.

Ahora bien, plantea que existe un riesgo muy alto de la toma de decisiones desde Bogotá sobre asuntos de Cundinamarca, teniendo en cuenta que las problemáticas por las que se quiere trabajar son diferentes; añade que Bogotá tiene problemas en cuanto a encontrar la forma de expandirse y el tema de movilidad, a diferencia de Cundinamarca que presenta otro tipo de problemáticas como son temas sociales, educación, salud, trabajo, entre otros.

También expone que en la actualidad existen figuras que permiten priorizar las problemáticas de los territorios como la conformación de las mesas de trabajo intersectorial que posibilita la discusión de forma presencial de programas, proyectos, metas y plan de acción que articule el trabajo de personas instituciones y sectores relacionados con un tema específico. Dentro de esta mesa que expone se busca generar lineamientos, coordinar esfuerzos y definir tareas que fortalezca el trabajo que realiza para la implementación y ejecución del respectivo Decreto de adopción.

Por último, considera importante que exista la regulación y reglamentación del Art. 29 de la Ley

1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- **Paola Gómez Subsecretaria de Planeación**

Menciona que tienen un Comité de Integración Regional- En la que se tiene una visión regional a 2030 y se tratan temas de servicios públicos, manejo de residuos, equipamientos y transporte e interconexión.

Expone que según el estudio Huella Urbana en 36.000 hectáreas que es el territorio de Bogotá se concentran 8 millones de habitantes, mientras en todo el departamento de Cundinamarca en 27.000 hectáreas se concentran 1.5 millones de habitantes. Es por esto que considera de suma importancia que a esta discusión sean invitados DNP, Ministerio de Hacienda y las diferentes entidades del gobierno nacional porque no es posible que se encuentre desarticulado institucionalmente un tema tan importante como el de asociatividad. Por otro lado, menciona que la medida de Región Metropolitana no debe ser sometida a decisión de una consulta popular porque por la voluntad de ciudadanía se pueden trancar estos procesos que son claves en los gobiernos regionales.

- **María Carolina Carrillo- ProBogotá**

Basa su exposición en la discusión que siempre se ha dado en torno al lado político, y pide dejarla a un lado porque el proyecto de ley tiene un trasfondo de reorganizar la Región. Por ejemplo, ilustra que en temas de movilidad 1.3 millones de viajes diarios y 80.000 camiones se movilizan en la región, por esto menciona que hay que pensar en la renovación urbana y entender el uso del suelo de manera regional.

Ahora bien, menciona que las problemáticas principales son: prestación de servicios acueducto y alcantarillado, valorización y tratamiento de los residuos sólidos; también menciona que el concepto de área metropolitana es una medida jurídica insuficiente porque su única función es aglomerar municipios pero no hay unos objetivos específicos sobre las cuales se debe trabajar, generalmente las áreas metropolitanas que se han constituido en el país quedan en el papel porque no se generan políticas ni se atacan los principales problemas de los territorios. En este caso propone que se creen agencias que puedan responder a temas básicos como: Movilidad, Desarrollo, servicios públicos.

- **Carlos Enrique Cavalier Presidente Alquería**

Recomienda que exista una franja de planeación sobre los objetivos para constituirse como Región Metropolitana y que se contemple la participación tanto de organismos públicos como privados.

- **Alejandro Sotomayor Universidad Nacional**

La postura del profesor Sotomayor se plantea desde dos lógicas:

1. La lógica del reconocimiento de la metropolización vista desde Bogotá
2. La lógica de metropolización vista desde Cundinamarca

El punto de partida es Bogotá con sus 6 provincias circunvecinas, es decir, no es hacia el occidente que Bogotá tiene vecinos, también tiene vecinos hacia el oriente y existen unas franjas en las que están en constante contacto. Menciona que el dilema que tiene realmente el país es el problema de la visión, la idea es plantearnos una visión a 2030 en el que se establezca una región de alta competitividad. También menciona sobre el pensamiento estratégico donde se contempla cuestiones como: ¿Dónde estábamos ayer? ¿Dónde estamos hoy? ¿Dónde vamos a estar mañana, y como lo vamos a conseguir?

Teniendo en cuenta esto, las 6 provincias circunvecinas vs. Bogotá tienen menos población que la misma ciudad de Bogotá, pero, tiene mayor oferta en extensión que la misma ciudad para constituirse como región metropolitana y tras de esto diluye la macrocefalia de Bogotá vs. el territorio. Es decir, una de las cosas graves de Bogotá es que se piensa en función de esa gran aglomeración y simplemente ve los municipios que están pegados a Bogotá y terminan pensando en términos de anexión, mientras si se ve desde la lógica del departamento tiene una manera que es desde la parte provincial, y las provincias si son un instrumento establecido en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Las provincias circunvecinas tienen 10.72 mayor cantidad de extensión que Bogotá se está mirando un panorama que no se ha querido discutir, es decir que es enorme ese mundo de la metropolización. Teniendo en cuenta que cada una de estas provincias es absolutamente enorme con respecto a lo que ocupa Bogotá, quiere decir que Bogotá tendría que jugar con las provincias en unos términos de igual a igual.

Menciona 6 provincias: Bogotá y 49 municipios en donde se incorpora lo que es provincia oriente, provincia occidente y otra cosa importante asociamos la provincia del Sumapaz a esa región, a esa parte de Bogotá rural que es la localidad de Sumapaz, quiere decir que hay un ecosistema que es compartido de gran interés y es llevar esto a una mayor magnitud que es quienes son los vecinos en el que reconocemos que la provincia del Guavio es el que provee el suministro de agua a los bogotanos.

También expone que se ha pensado en términos de aglomeración- Anexión, pero la realidad es que cada territorio posee distintas características y no es cuestión solo de unirlos sin tener en cuenta las diferencias de los territorios. Para esto el modelo de provincias planteado contempla unir los territorios según sus características, es decir que sean similares para que los objetivos puedan ser concordantes a las problemáticas presentadas en cada municipio.

6 provincias, Bogotá y 49 municipios.

Propuesta

Provincias	Capitales	N° Habitantes capitales
Sabana Centro	Zipaquirá	400.000
Sabana Occidental	Facatativá	408.284
Soacha		1.295.517
Sumapaz	Fusagasugá	224.659
Guavio	Gachetá	89.309 (Surte agua a Bogotá)
Oriente	Cáqueza	87.393

- ONU Hábitat

Menciona que hasta el momento no se ha constituido un área metropolitana que trabajen en conjunto en las principales problemáticas. Expone por tanto que Bogotá no se puede pensar en 20 años sin integración regional, para esto hay que realizar proyectos específicos que mejoren la vida de los ciudadanos.

Elementos

Gobernanza-¿Quién hará parte?- instituciones, empresas, universidades

Las agencias se deben construir de forma regional para converger con los proyectos de los territorios.

- Representante Caicedo

Critica la forma en la que los alcaldes de Bogotá han tratado la Sabana de Bogotá, ha sido el patio de la casa, en lugar de ser el jardín”.

El 90% del agua que llega a Bogotá es de Cundinamarca y muchas veces vuelve a los municipios tres veces más cara. También menciona que es importante construir confianza antes de pensar en una modificación a los artículos, ya que hay profunda desconfianza frente a ceder poder a Bogotá y que los municipios no tengan una voz igual a la de la Capital, por esto es de suma importancia tomar a los territorios como iguales para que no afecte los objetivos construidos, que se pueda generar participación en igualdad de condiciones.

Por otra parte, menciona construir un escenario viable por el cual se deban unir los territorios, uno de ellos puede ser temas de interés ambiental en el que se protejan áreas estratégicas como páramos y reservas de agua.

- Representante Vega

Menciona que tienen la responsabilidad de construir un escenario de confianza con los distintos municipios porque la agenda la decide Bogotá y es importante darles garantías a los municipios. Por ejemplo, habló por el Meta, municipios como el Calvario y San Juanito son una fuente hídrica que suministra agua para Bogotá y no reciben los recursos necesarios en relación con los servicios que prestan, es por esto que considera que se debería recompensar a los municipios que aportan recursos para los servicios públicos. Ahora bien, es importante dar garantías de confianza a los territorios para que estén tranquilos sobre ser tratados de forma igualitaria en este concepto de Región Metropolitana.

- Representante Lorduy

En relación al proyecto de acto legislativo menciona que puede ser el punto medio para equilibrar las cargas y si se construye de forma participativa puede despejar muchas inquietudes. Considera que deben avanzar en la construcción de Región Metropolitana, aprovechar el impulso que llevan con esta iniciativa y hacer los respectivos ajustes.

También intervinieron ciudadanos interesados en el desarrollo del proyecto de acto legislativo, quienes con diversas propuestas recomendaron que el instrumento normativo que se genere deberá estar basado en los principios de equidad territorial y en la necesidad de construir confianza entre Bogotá y los municipios circunvecinos, también se manifestaron algunas voces en contra del proyecto de acto legislativo por la falta de confianza que hay entre los municipios de la sabana, el temor a enfrentarse con Bogotá y por no definir de entrada la cantidad de municipios.

Para primer debate se radicaron dos ponencias positivas, la mayoritaria firmada por los Representantes a la Cámara Juanita Goebertus, José Daniel López, Germán Navas Talero, Juan Carlos Wills, Edward Rodríguez y Jhon Jairo hoyos y la ponencia positiva minoría firmada por el representante Oscar Hernán Sánchez.

El primer debate se realizó en Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día martes primero de octubre de 2019, durante el debate el Representante a la Cámara José Edilberto Caicedo de Comisión Quinta, presentó una proposición de archivo, la cual fue votada negativamente por la totalidad de los representantes asistentes, paso seguido, se inicia con el debate sobre las ponencias mayoritarias, los autores de ambas llegan a un acuerdo para presentar un único texto sustitutivo, se procede a votar entonces dicho texto que integra la gran mayoría de las visiones de las dos ponencias positivas, esta proposición contó con la totalidad de los votos a favor de los representantes asistentes.

El miércoles 30 de octubre se realizó el segundo debate en Plenaria de Cámara, donde hubo apoyo unánime de las bancadas de Bogotá y Cundinamarca, con el compromiso de continuar realizando mesas de trabajo técnicas durante todo el trámite legislativo con apoyo de los gobernantes electos de la Capital y el Departamento. Durante el debate se presentaron diferentes proposiciones que fueron dejadas como constancias para estudio técnico y concertación, a continuación se mencionan las constancias presentadas:

- Proposición presentada por la Representante María José Pizarro: Modificar municipios circunvecinos por municipios de Cundinamarca, pues la escala de la región podría abarcar municipios que no sean circunvecinos a Bogotá.
- Proposición presentada por la Representante Katherine Miranda: definir que el peso del

voto de cada alcalde en el consejo regional en relación con la población que represente, justificando que el voto de Bogotá en ningún caso podrá tener en mismo peso que el voto de alguno de los municipios de Cundinamarca.

- Proposición presentada por la Representante Katherine Miranda: Eliminar el siguiente inciso **“La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto”**, Justificando que se podría interpretar como veto para Bogotá, pues no se define el peso de cada voto.
- Proposición presentada por el Representante José Vicente Carreño: Incluir la expresión **“Incluidas aquellas que tengan condición de frontera”** para la creación de regiones con otras entidades de carácter departamental, también, se incluye que la ley orgánica reglamente la relación con los departamentos con los que Bogotá comparte frontera.
- Proposición presentada por el Representante Gabriel Jaime Vallejo: eliminar el inciso **“Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca”** Pues resulta confuso decir que no hay derecho al veto cuando en la práctica dicha expresión puede ser considerada como un veto.
- Proposiciones de la Bancada de Cundinamarca: (i) Que se mantenga la Corporación Autónoma Regional CAR como la autoridad ambiental de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. (ii) Incorporar municipios asociados, remplazando municipios circunvecinos, para la delimitación de los municipios de Cundinamarca que participaran de la Región.
- Proposición de la representante Gloria Betty Zorro: Incluir que ninguna decisión que se tome dentro del consejo metropolitano desmejore la condición actual de alguno de los municipios participantes, también, que las decisiones se deben tomar de manera solidaria y beneficiando a los municipios que más requieran atención.

Después de la aprobación del texto en plenaria Cámara, se crea la comisión técnica conformada por un delegado de la alcaldesa electa de Bogotá, un delegado del Gobernador electo de Cundinamarca y varios asesores de los Representantes de Bogotá y Cundinamarca para estudiar las proposiciones presentadas y en conjunto con el Senador Germán Varón Cotrino -ponente único para primer debate en comisión primera de Senado- presentar la siguiente ponencia:

II. INTRODUCCIÓN

Este documento expone el proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se modifica el artículo 325

de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Con este Acto Legislativo se busca crear el marco jurídico constitucional que permita la creación de la región administrativa de carácter especial “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca” que tenga jurisdicción sobre Bogotá y los municipios circunvecinos con la ciudad capital.

En ese sentido, se busca que la conformación de la región metropolitana permita mejorar los procesos de planificación del territorio e implementación de políticas públicas subregionales que resuelvan temas prioritarios como movilidad, prestación de servicios públicos, protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, logística, disposición de recursos sólidos, entre otros; convirtiéndose en un instrumento que sirva para planear eficientemente la subregión a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica.

Se debe resaltar que esta subregión ya existe de manera territorial y orgánica en la que hay dinámicas de colaboración que ocurren entre diferentes municipios, en temas como agua potable o transporte. Sin embargo, hay una necesidad latente de generar confianza entre Bogotá y los municipios aledaños para que dichos proyectos se expandan hacia soluciones concretas de las diferentes problemáticas de la subregión.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Desde la Constitución de 1991, mediante los artículos 1, 319, y 325, se ha establecido la forma de organización territorial que tiene el país hoy en día. El artículo 1 definió que Colombia era una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, siendo la entidad más importante el municipio. Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, por lo que la organización política del Estado comprende la Nación y las entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios, siendo todos ellos personas jurídicas de derecho público. La Constitución Política permite que tanto las entidades territoriales, como otras de naturaleza administrativa, como las áreas metropolitanas, se configuren como personas de derecho público del orden territorial.

Si bien Colombia tiene un único centro de impulsión política y gubernamental, representado por la persona jurídica pública de la Nación, la descentralización es un principio que orienta la organización política y el ejercicio de las funciones necesarias del Estado. Así, “[l]a descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.”

En nuestro modelo constitucional se prevén distintos tipos de descentralización, a saber, territorial, por servicios, por colaboración y por estatuto personal. De acuerdo con la Corte Constitucional.

“[l]a descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado.”

Entonces, en virtud de la descentralización territorial es posible concebir a las entidades territoriales como capaces de ejercer funciones propias de la administración central.

Como resultado de la descentralización territorial, surge el concepto de autonomía como medular respecto a la organización del Estado en la fórmula de la Constitución de 1991. Si bien no todas las entidades descentralizadas gozan de autonomía, sí lo hacen las entidades territoriales que tienen derecho a “gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales.” En suma, “[l]a autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”

Además de la autonomía de las entidades territoriales como resultado de la descentralización territorial, en nuestro modelo constitucional mediante el artículo 288 de la Constitución se establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En particular, respecto al primer principio la Constitución precisa que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir los fines del Estado; este principio, por tanto, debe materializarse en las relaciones de las entidades territoriales con la nación y entre entidades de menor jerarquía.

Entonces, los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales y coordinación orientan tanto la organización del territorio, como la forma de interacción de las entidades territoriales entre ellas. Bajo este presupuesto,

las entidades territoriales pueden buscar arreglos institucionales que les permitan actuar de forma descentralizada, autónoma y coordinada, con el fin de lograr los objetivos comunes. Esto es de especial relevancia considerando la existencia de situaciones que requieren una respuesta conjunta por parte de distintas entidades territoriales, como, por ejemplo, las soluciones de transporte y movilidad, y el tratamiento adecuado de recursos naturales compartidos.

Contrario a ser una figura que sustituye la Constitución, la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca” propuesta en este P.A.L. es un desarrollo de los pilares sobre los cuales se erige el modelo de organización territorial que busca responder a desafíos no previstos en la figura del artículo 325. Como lo señalamos previamente, la figura que buscamos modificar no tiene en cuenta el peso poblacional de Bogotá respecto a los municipios circunvecinos al momento de decidir frente a la conformación del área metropolitana y tampoco permite la participación de la Gobernación de Cundinamarca, como la autoridad principal del departamento.

En suma, en términos constitucionales es posible concebir nuevos arreglos institucionales que permitan responder a los desafíos y necesidades territoriales. Una figura de integración subregional es posible en desarrollo de la descentralización y autonomía territorial y del principio de coordinación en la actuación de las entidades territoriales; a su vez obedece a la inspiración inicial del constituyente que previó la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, pero dando cuenta de los desafíos no anticipados en el momento constituyente.

I. GENERACIÓN DE CONFIANZA ENTRE BOGOTÁ Y LOS DEMÁS MUNICIPIOS

Desde hace tiempo se vienen presentando dinámicas metropolitanas entre Bogotá y los municipios circunvecinos con interdependencias, las cuales se han creado y desarrollado casi que de forma natural, respondiendo a la oferta y demanda de diversos bienes y servicios. Sin embargo, estas dinámicas no se han podido convertir en políticas públicas y proyectos por la carencia de una autoridad metropolitana de superior jerarquía que sea capaz de generar confianza en los municipios y solidaridad por parte de Bogotá.

Hay diversos casos que demuestran la necesidad de coordinación entre los municipios de la región de la Sabana. Un ejemplo es el transporte público, específicamente, en lo referente a la complicada situación de Soacha, municipio que se ve desbordado en términos presupuestales y de competencias ante la demanda de más de 190.000 ciudadanos que se movilizan diariamente hacia la capital.

También está el caso del ordenamiento del territorio, donde la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de la región ha generado nichos productivos desconectados y poco sostenibles. Lo que ha llevado a una disparidad en materia impositiva, falta de garantías en la provisión

de servicios públicos eficientes, una ocupación desordenada del territorio y consecuentes problemas de segregación socio-espacial. Estos y otros elementos han sido la causa de grandes problemas de contaminación, los cuales tienen implicaciones graves en la calidad de vida, y además, trascienden la jurisdicción de todos los municipios de la región. No obstante, vale la pena reconocer que, el mayor aporte por parte de los bogotanos a la CAR, ha permitido que esta invierta, en su mayoría, en los municipios conurbados y circunvecinos y el desarrollo del proyecto de la PTAR Salitre, que se espera esté en funcionamiento en el 2021, mejorará de manera considerable la calidad del Río Bogotá.

Otro caso en el que se evidencian dinámicas entre los municipios es el del agua potable. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá no solo abastece a la capital, sino que ofrece agua a los municipios vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Sin embargo, a pesar de estas dinámicas de colaboración, se han creado problemáticas en continuidad del servicio y su estado de funcionamiento.

Entonces, el punto de partida es reconocer, que gracias a la presencia de diversas dinámicas y problemáticas orgánicas, la subregión ya existe natural y socialmente; en ese sentido, es necesario comprender la importancia de tramitar dinámicas mediante procesos colaborativos. Este proyecto, entonces, recoge muchas de las iniciativas que se han generado en torno a integración metropolitana, abriendo las puertas a la creación de una autoridad de superior jerarquía que emita medidas vinculantes para los municipios. La creación de dicha autoridad y las diversas medidas que pueda emitir, estarían direccionadas, con la implementación de la figura en el tiempo, a establecer proyectos conjuntos en la subregión, derivados de relaciones de confianza entre los municipios.

Es importante resaltar que si bien este acto legislativo constituye una opción para la consolidación de una figura jurídica que permita la creación de “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”, hay dinámicas metropolitanas que al día de hoy se pueden fortalecer de manera más ágil desarrollando proyectos en los que puedan participar los municipios de la Sabana, Bogotá y la Nación, de este modo, iniciar un proceso de generación de confianza que debe materializarse de manera inmediata con acciones puntuales que den soluciones a las problemáticas que representan los hechos metropolitanos que en la actualidad son evidentes, en ningún momento el presente acto legislativo pretende la creación inmediata de la región sin contar con los demás municipios y vulnerando su autonomía territorial.

ANTECEDENTES

1. Comité de Integración Territorial (CIT):

La conformación del Comité de Integración Territorial obedece a las disposiciones de la Ley

614 del 2000, que definió que la conformación de los comités es obligatoria para los municipios que hayan constituido un Área Metropolitana y para los distritos con más de 500.000 habitantes en su área de influencia.

Conforme a la ley, Bogotá y 22 municipios aledaños a la ciudad conformaron el CIT de Bogotá en el 2015. Estos municipios son: Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque.

Este comité tiene como competencia establecer mecanismos que articulen, coordinen e integren los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios aledaños. El CIT está financiado por la Secretaría de Planeación de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que ejerce la secretaría técnica del distrito.

Entre los temas prioritarios del CIT están temas como la recuperación y protección del Río Bogotá y el sistema de páramos, la venta de agua en bloque, la concertación de proyectos viales y de transporte multimodal, temas de vivienda VIS y VIP y estrategias de definición de vivienda, entre otros. Aún no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica. La Secretaría Técnica del Comité ha trabajado con cierto éxito en procesos que generen confianza entre los diferentes municipios y el distrito, pero los resultados concretos de decisiones aún no se han dado.

Es importante aclarar que las decisiones de este Comité deben tomarse de forma concertada, en una mesa que está integrada por el Alcalde de Bogotá, los alcaldes de los municipios circunvecinos, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, un delegado del Ministerio de Vivienda, uno del Ministerio del Interior, dos representantes de los gremios productivos y uno de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque el CIT se ha reunido periódicamente, no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica, y su mayor problema radica en que en todo caso, estas carecerían de vinculación jurídica. Por otro lado, al tener que ser decisiones tomadas de forma concertada, y que dentro de sus integrantes están los alcaldes y gobernadores, dichas decisiones quedan sujetas a la voluntad política de estos, sumado a la carencia de un marco legal que estimule el compartir la autonomía de los municipios.

2. La Asociación de Municipios Sabana Centro (Asocentro):

La Asociación de Municipios de la Sabana Centro se conformó el 28 de noviembre de 1990, integrada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Esos municipios

aglomeraban en el 2017 una población de más de 500.000 habitantes, según estimaciones del DANE.

Asocentro busca impulsar proyectos y planes de interés regional para los municipios que la conforman. Entre los que están los proyectos como sabana sostenible (temas de agua, planeación y movilidad), turismo regional y manejo integral de residuos sólidos, que se formulan a través del DNP. Al igual que en el CIT, en Asocentro las decisiones se toman por consenso, mediante votaciones en donde todos los alcaldes tienen voz y voto.

Sin embargo, su efectividad se ve reducida por el número de municipios que conforman Asocentro y la falta de participación de Bogotá. A lo anterior se suma que, dado su origen de cooperativa de materiales de construcción, y sus incentivos a construcción de infraestructura por parte de los municipios, Asocentro se encuentra lejos de ser un motor de desarrollo en otros ejes, tales como ambientales, de movilidad, logística, turismo y manejo de residuos sólidos.

3. La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central

La RAPE es una región administrativa que entró en funcionamiento en mayo del 2015, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

La RAPE busca establecer acuerdos con la Nación que tengan impacto regional, que pueden incluir acuerdos de financiación, ordenamiento territorial, competencias regionales, entre otros. Además, busca promover la identidad regional entre sus habitantes y gestionar proyectos supra departamentales que contribuyan con problemas de seguridad alimentaria, sustentabilidad, competitividad e infraestructura.

Para financiar esta región, Bogotá aporta el 75% de los recursos, mientras que los otros entes territoriales asociados aportan el 25%. Además, la Región recibe rendimientos financieros que la ayudan a sostenerse. El Consejo directivo de la región está compuesto por el Alcalde de Bogotá y los Gobernadores departamentales que conforman la RAPE.

El modelo de gobierno determina que la toma de decisiones está en cabeza del consejo directivo, el cual está compuesto por el alcalde del Distrito Capital y los gobernadores departamentales. Estos pueden delegar sus funciones en los secretarios de planeación.

En cuanto a su efectividad, esta se ve disminuida para gestionar las interdependencias metropolitanas (sura-municipales), no así para las de escala regional (supra-departamental). Por lo tanto, son dos figuras complementarias, cada una gestionando la coordinación de escalas territoriales diferentes.

4. La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida

El 8 de septiembre de 2016 se firmó el acuerdo de voluntades de Región Vida, conformada por los municipios de Soacha, Mosquera, Facatativá,

Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Según estimaciones del DANE para el 2017, estos 10 municipios tendrían aproximadamente 2.083.000 habitantes, lo que representaría el 75% de la población de Cundinamarca.

De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca, el proyecto involucra una estrategia que incluye a todos los municipios de mayor crecimiento urbano y con relaciones directas con Bogotá. La idea es que se planifique en el mediano y largo plazo la distribución de la población de estos municipios de tal forma que el territorio sea sostenible desde el punto de vista económico, social, y ambiental. El plan piloto de la región contempla en el corto plazo la consolidación de los cascos urbanos de los 10 municipios.

Además, la región busca consolidar un modelo de integración regional que se concretaría mediante 12 proyectos, entre los cuales se incluyen una Universidad Pública Regional, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, la puesta en marcha del Regiotram y del Dorado II, la construcción de las fases 2 y 3 de Transmilenio en Soacha, entre otros.

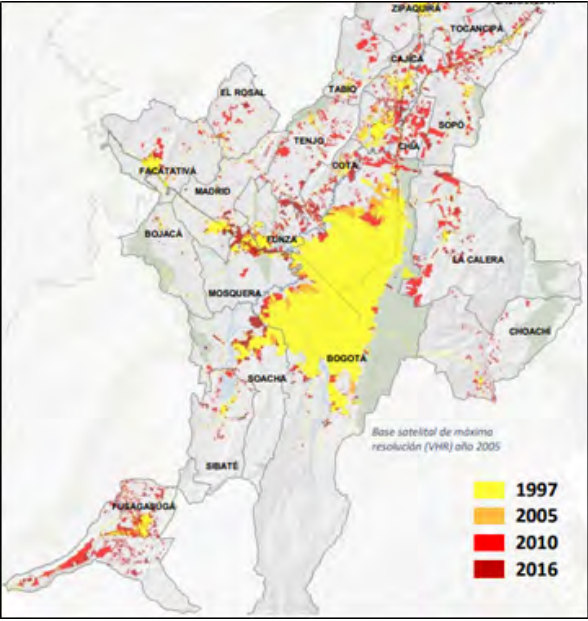
En cuanto a su efectividad, esta se ve reducida ya que, al igual que Asocentro, esta iniciativa no incluye a Bogotá y sólo 10 municipios, impidiendo la integración de una región metropolitana de la sabana. Además, se han manifestado descontentos por parte de Asocentro dado que no se invitó a todos sus municipios asociados a hacer parte de Región Vida. Por otro lado, la definición de 12 proyectos previos limita la construcción de gobiernos metropolitanos a largo plazo.

IV. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Desde hace años hay un sobrediagnóstico acerca de la deficiente planeación de la ciudad de Bogotá, D. C. en relación con los municipios circunvecinos o conurbados. Las ideas para atender dicho fenómeno han sido diversas, pero la que más fuerza ha tomado es la creación de algún mecanismo de integración subregional que permita coordinar el trámite de los principales inconvenientes de la Sabana y desarrollar de la manera más adecuada la subregión a futuro. Lo anterior, con el fin de revertir la tendencia que han tomado las administraciones al atender los problemas contingentes y no planear escenarios prospectivos en los que se reduzca la incertidumbre, se puedan ejecutar más y mejores políticas públicas y desarrollar el suelo de la Sabana, de la mejor forma posible.

La subregión se ha caracterizado por un crecimiento desorganizado y expandido, el cual es disperso en unas zonas y concentrado en otras. Esto es denominado “crecimiento en mancha de aceite”, expansión que, en el caso de la Sabana, se ha dado alrededor de las principales vías arteriales de la región, especialmente las que conectan a Bogotá con el occidente, el norte y el sur del país (IDOM, 2018). Este crecimiento se evidencia en la siguiente ilustración.

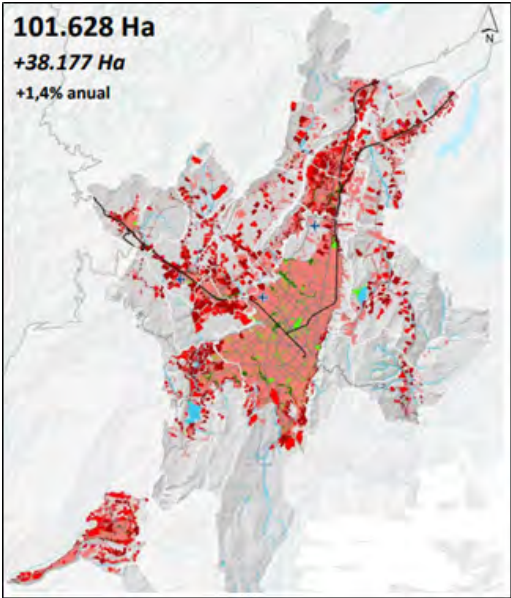
Ilustración 1: Crecimiento de la región de la Sabana en los últimos 20 años



Fuente: (IDOM, 2018)

En términos económicos, la subregión de la Sabana es la principal plataforma productiva del país al representar más del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) y ser una de las que presenta mayor crecimiento (3%) (DANE, 2019). Igualmente, es la más importante en términos poblacionales si se tiene en cuenta que pasó de tener 6.679.047 habitantes en 1997 a 9.949.894 en 2016 -más del 20% de la población del país-. Adicionalmente, según el estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región, las proyecciones estiman que la región tendrá más de 11.774.000 habitantes en el 2030 y más de 13.872.000 en el 2050. Esto implica demandas en diversos ámbitos, pero por ejemplo, solo por señalar uno, este fenómeno creará la necesidad de construir 2.893.158 viviendas nuevas en la región, es decir, multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Si se mantiene dicha tendencia, las proyecciones estiman el siguiente escenario para la ciudad:

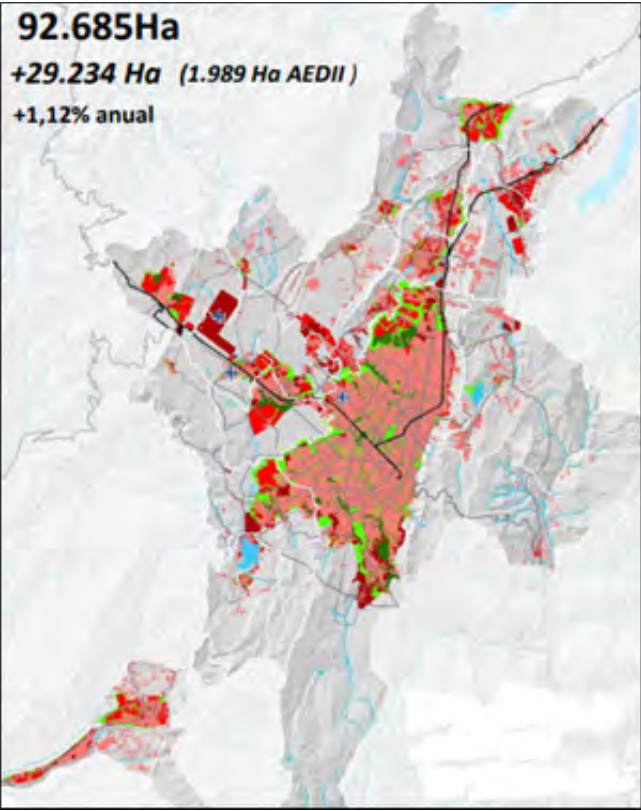
Ilustración 2: Proyección Huella urbana al mantener la tendencia (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

En contraste, si se logra materializar la propuesta de la Región Metropolitana de la Sabana, el escenario sería el siguiente:

Ilustración 3: Proyección Huella Urbana con Región Metropolitana de la Sabana (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

Estas proyecciones demuestran que el contexto demanda de una intervención y organización urgentes, para dar respuesta a la complejidad y ser capaces de brindar soluciones en términos del fortalecimiento de otras centralidades, sistemas de transporte eficientes y seguros, provisión de servicios públicos, vivienda, etc.

Ahora bien, ante la clara necesidad de un nuevo mecanismo de integración subregional, las discusiones jurídicas han girado en torno a la tensión entre un Proyecto de Acto Legislativo o una ley orgánica bajo el esquema de la Ley 1625 de 2013 de áreas metropolitanas que en su primer artículo excluye a Bogotá del ámbito de aplicación.

Si se tiene en cuenta la condición de Distrito Especial de Bogotá, se considera más pertinente la opción de crear la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca” como una instancia administrativa de carácter especial con superior jerarquía; lo anterior, se sustenta principalmente en tres argumentos: 1) la creación de un área metropolitana en el marco de la reglamentación actual implicaría un problema político y de desequilibrio enorme, en tanto el requisito constitucional de hacer consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer; además, no se puede olvidar que por el peso poblacional de Bogotá frente a los municipios de la Sabana, lo que haría políticamente complejo el desarrollo de una consulta en la que con menos de la mitad del censo electoral de Bogotá se

pueda crear una figura de esta naturaleza; 2) un área metropolitana implicaría, dadas sus competencias, un choque con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), llevando prácticamente a su desaparición pues dividiría el recaudo del impuesto con fines ambientales; y 3) en la figura existente de área metropolitana no participa la Gobernación de Cundinamarca, lo cual es poco deseable en el caso de la región de la Sabana ante la desigualdad que se podría generar entre los municipios y Bogotá.

En resumidas cuentas, lo que se quiere es abrir las puertas a un instrumento de planeación y organización especial con el que actualmente la Sabana no cuenta, que entienda las características de la Sabana y las dinámicas que en esta reposan. De ahí en adelante, el trabajo es de los municipios, que deben seguir trabajando en lógica metropolitana, generando soluciones de política pública integrales que tengan un impacto positivo en la planeación del territorio que comprenda la Región y en la vida de sus habitantes.

JUSTIFICACIÓN

El crecimiento caótico y desordenado de Bogotá y los municipios circunvecinos o conurbados, es causa y efecto de diversos hechos metropolitanos interjurisdiccionales que no se pueden tramitar de forma efectiva en el marco del esquema actual de la descentralización administrativa y fiscal; de estos, principalmente preocupan los relacionados con los temas de transporte y movilidad, medio ambiente, ordenamiento territorial y vivienda y prestación de servicios públicos. Dichos problemas podrían ser resueltos en el marco de un mecanismo de integración como la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”, ya que las funciones y atribuciones quedarían en manos de una autoridad de superior jerarquía que tendría la capacidad de desarrollar una efectiva formulación e implementación de políticas públicas. En tal sentido, se procede a abordar algunos de los hechos metropolitanos señalados.

Transporte y movilidad.

Este problema afecta de forma importante la calidad de vida de los habitantes de la región. La centralización económica y productiva en Bogotá, causa que muchos ciudadanos que viven en los municipios cercanos deban movilizarse todos los días a la capital, gastando en promedio, dos horas para llegar a su trabajo u hogar. Dicho flujo genera que los accesos viales a la capital estén saturados, impactando no solo la calidad de vida de los habitantes de la Sabana, sino también la competitividad de la región y del país. Además, dada la falta de interconexión de las autopistas nacionales en su paso por su área urbana, Bogotá hace frente totalmente sola, al tráfico de origen nacional y regional que genera presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad, agravando los problemas de congestión (ProBogotá, 2018). Se requiere entonces, una apuesta por la modernización

de la infraestructura y la adopción de nuevos mecanismos de financiación y planeación logística, lo que se logrará de mejor manera en un escenario de integración regional con la formulación de un Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el desarrollo de un transporte público intermodal con integración tarifaria, ya que parte importante de los ciudadanos que se movilizan desde los municipios circunvecinos se ven obligados a pagar dos o tres pasajes para llegar a su destino, lo cual muestra claramente la ineficiencia y falta de integración del sistema de transporte público regional. Por lo tanto, se debe extender el SITP, y eventualmente, el sistema de metro, así como contemplar un uso diferente del tren de la sabana.

Según Pro Bogotá (2018), para hacer frente a estos desafíos, sería de gran utilidad el contar con una autoridad de transporte con jurisdicción metropolitana que planifique y coordine el transporte público urbano con un criterio multimodal asegurando la integración de las tarifas y de los sistemas de transporte público de pasajeros, de modo que asegure: la necesaria organización de conexiones interurbanas, la realización de economías de escala en el servicio de transporte público, la optimización de rutas, la generación de alternativas para tener un transporte eficiente, seguro y sostenible, etc. Adicionalmente, se debe tener presente que un sistema de transporte público metropolitano podría contribuir a la transformación productiva y económica de la región, al incentivar la generación de nuevas centralidades.

Medio ambiente.

Todas las grandes urbes tienen problemas ambientales inevitables, la diferencia entre unas y otras, está en la capacidad de planeación y ejecución de políticas públicas sostenibles y lo menos nocivas posible. Para efectos de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, preocupan principalmente el desafío de la descontaminación del río Bogotá y su el manejo adecuado de su cuenca y el manejo y disposición de residuos sólidos.

El caudal de aguas residuales vertido en la cuenca del río Bogotá es de 19.440 litros/segundo, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo (ProBogotá, 2018). Esto se debe a que la mayoría de los 47 municipios que conforman la cuenca del río no cuentan con sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales. Adicionalmente, no existen recursos de financiación suficientes para la ampliación de la red de alcantarillado y tratamiento. Se evidencia entonces, una precaria situación de los municipios de la región frente a su capacidad para tratar las aguas residuales; en tal sentido, resulta fundamental repensar la sostenibilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional

en cabeza de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

A propósito del río Bogotá, también preocupan el desbalance hídrico y el riesgo de inundación, producidos por los usos inadecuados del suelo, la impermeabilización del suelo urbano y rural y la sobreexplotación de acuíferos. Esto se regula mediante el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (POMCA), cuya formulación es responsabilidad de la CAR; así, la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo establecidos en dicho plan, serán los determinantes ambientales para las disposiciones sobre el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se adopten en los planes de ordenamiento territorial. A pesar de lo anterior, para el perímetro de Bogotá, ha sido el IDIGER quien establece las zonas de riesgo, además, no hay disposición legal que obligue a los municipios a modificar o revisar su documento de urbanismo, en un plazo razonablemente corto, para garantizar su coherencia con el instrumento de mayor jerarquía. Todo esto sin olvidar que la CAR no tiene jurisdicción sobre el perímetro urbano de Bogotá, pero sí da lineamientos de superior jerarquía. Así, un nuevo mecanismo de integración como la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, coexistirá con las entidades existentes y permitirá una mejor planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias, además de una mejor definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo (ProBogotá, 2018).

En términos de manejo y disposición de recursos sólidos, Bogotá es el único municipio del entorno metropolitano que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción; específicamente, lo hace en el Relleno Sanitario de Doña Juana, el que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del sur oriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez. Por otro lado, el relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo (en jurisdicción de Bojacá y Mosquera), recibe los residuos de un total de 79 municipios, incluyendo al resto del entorno metropolitano y también de otros muy alejados. Los datos señalan que la Región de la Sabana dispone unas 7.000 toneladas diarias de residuos en los dos rellenos sanitarios disponibles así: a) 13% equivalentes a 907 toneladas diarias, en el relleno de Nuevo Mondoñedo; b) 87% equivalentes a 5.996 toneladas diarias, en el relleno Doña Juana. Lo anterior significa un total superior a 2.500.000 toneladas de basura al año, es decir, un 27,5% de los residuos del país (ProBogotá, 2018). La preocupación principal radica en que ambos rellenos tienen corta vida útil, por lo que las alternativas de sustitución deben considerarse rápidamente; la puesta en marcha de las soluciones sólo tiene sentido en el marco de un escenario de

integración metropolitano con capacidad de brindar opciones integrales y efectivas.

Ordenamiento territorial y vivienda

Como ya se mencionó, las estimaciones señalan que para 2030 la región contará con casi 12 millones de habitantes, consolidándose como la metrópoli número 27 del mundo según las métricas de World Urbanization de la ONU, representando un gran desafío para el ordenamiento territorial regional, que debe simultáneamente, responder al crecimiento poblacional y revertir la tendencia del crecimiento como mancha de aceite para evitar las dinámicas de conurbación de la Sabana.

La región se enfrentará a una gran demanda de vivienda, que llegará al punto de crear la necesidad de multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Dicho fenómeno, indudablemente, se verá acompañado de la urgencia por planificar redes sostenibles y dignas en términos de energía, agua potable y saneamiento básico, transporte, etc., además de la oferta de suelo para el desarrollo de equipamientos públicos y actividades económicas. Un punto fundamental aquí es el reto de la producción de vivienda de interés social y su papel en el lograr revertir la tendencia de ocupación del suelo en la Sabana, propensa a reproducir los problemas de segregación social y funcional que Bogotá enfrenta en su jurisdicción administrativa. Para esto es necesario formular un plan de vivienda integral, definir la gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como la solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social (ProBogotá, 2018).

Ahora bien, estos retos abren la puerta a la organización de la vocación productiva del territorio, lo que implica, la creación diferentes centralidades, con el fin de orientarse al fomento de la equidad, la productividad y la competitividad del conjunto del territorio, y no solo del centro de Bogotá. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo económico integral, la cual estaría en manos de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, la que lograría integrar las necesidades y potencialidades de todo el territorio.

Otro problema para tener en cuenta, que se puede convertir en la situación más crítica, es el abastecimiento de agua potable. El servicio actualmente está a cargo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, que puede abastecerse de agua por fuera de su jurisdicción y prestar el servicio de acueducto domiciliario en Bogotá y ofrecer agua a sus vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Los municipios más rurales de la Sabana son autónomos en la provisión de agua potable, mientras los municipios en vía de conurbación con la capital son dependientes de Bogotá.

Así, la desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo

plazo y las decisiones en materia de expansión del perímetro urbano de los municipios y la ocupación del suelo rural, pueden comprometer seriamente la disponibilidad del recurso hídrico de al menos 10 millones de habitantes. Un arreglo responsable, como la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, tendría que lograr un mínimo de planeación de la oferta del recurso hídrico, de la mano de las decisiones sobre la expansión y densificación del perímetro urbano, además de la definición de las normas de ocupación del suelo rural y su vocación ambiental, agrícola o productiva (ProBogotá, 2018).

Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca se consolida como un instrumento apto para realizar una adecuada gestión del suelo, de tal manera que desestimula la conurbación y evitaría la asimilación por parte de Bogotá de los municipios colindantes, teniendo como principio el respeto a la autonomía de cada territorio, pero haciendo claridad que una figura de esta naturaleza requiere de políticas públicas vinculantes para todos los municipios.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La necesidad de establecer regiones metropolitanas para generar políticas públicas coordinadas entre municipios ha sido una constante en el mundo, especialmente cuando se presentan situaciones de grandes aglomeraciones urbanas.

De estas regiones metropolitanas, se destacan dos que llaman la atención: La región metropolitana de Sao Paulo, también conocida como “Grande Sao Paulo” y la región metropolitana de Londres, conocida como “Gran Londres”.

1. Londres

El área metropolitana de Londres, o Área metropolitana sureste de Inglaterra, está situada en el Reino Unido, alrededor de la ciudad de Londres. Desde 1965, fecha de su creación, hasta 1986 se llamó el Consejo Mayor de Londres y desde 1999 se le conoce como el Gran Londres. Esta está conformada por Londres, como núcleo, y 32 municipios conocidos como los municipios de Londres.

Para el 2017 se calcula que Gran Londres tenía cerca de 8.875.698 habitantes, de los cuales el 0,1% se encontraban en Londres. Sus competencias giran alrededor del desarrollo en temas y proyectos de arte y cultura, desarrollo económico, desechos, transporte, seguridad, vivienda, usos del suelo, infraestructura, medio ambiente, servicios de emergencia, salud, deportes, educación y seguridad.

Actualmente cuenta con el Plan de Londres (The London Plan), el cual es un plan estratégico que guía el desarrollo del área para los siguientes 20 a 25 años. Contempla acciones respecto a tres puntos transversales: desarrollo económico y creación de riqueza, desarrollo social y mejoramiento del medio ambiente. Y propone estrategias en temas de

vivienda, transporte, cultura, población joven, salud y medio ambiente.

La financiación del área metropolitana proviene del recaudo de impuestos, sobrecargas al transporte provenientes de peajes, impuestos por emisiones y estacionamiento, tarifas del sistema de transporte, retención de un porcentaje de las tasas de ganancia de negocios e impuestos a nuevos proyectos de construcción.

Su sistema de gobierno está compuesto por el alcalde y la asamblea de Londres. El alcalde tiene como funciones proponer el Plan de Londres y generar estrategias respecto a transporte, desarrollo espacial, desechos, desarrollo económico, medio ambiente, salud y cultura. Por otro lado, en cuanto a la asamblea de Londres, esta está compuesta por 25 miembros, de los cuales 11 son elegidos para representar a la totalidad del Gran Londres y 14 son elegidos por circunscripciones territoriales. Sus funciones son realizar veeduría de políticas y programas a través de reuniones con comités especializados, sesiones e investigaciones. Además deben revisar el presupuesto propuesto por el alcalde de Londres, tienen potestad para investigar las decisiones del alcalde y pueden realizar propuestas al alcalde.

2. Sao Paulo

La región metropolitana de Sao Paulo fue creada en 1973 y está compuesta por Sao Paulo como ciudad núcleo y 38 municipios adicionales. En 2016 la población se encontraba alrededor de 21.242.939 habitantes, de los cuales el 57% estaba en Sao Paulo.

Las competencias de la región metropolitana de Sao Paulo son la planificación y uso de la tierra, el transporte y la red de carreteras regionales, alojamiento, saneamiento ambiental, medio ambiente, desarrollo económico, asistencia social, deportes y ocio. La región cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) que es revisado cada 10 años. Este establece directrices frente a tres ejes de desarrollo: cohesión territorial y urbanización inclusiva, conectividad territorial y competitividad económica, y gobernanza metropolitana.

Su financiación proviene del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo. Los recursos de este fondo provienen de fondos estatales, transferencias de la UE, préstamos internos y externos, ingresos procedentes de multas sujetos obligados al Fondo, distribución de los gastos relacionados con la ejecución de servicios y obras y donaciones.

Las decisiones están a cargo del Consejo de Desarrollo, integrado por el alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao Paulo. El presidente y el vicepresidente del Consejo son elegidos durante un año por sus miembros. Este Consejo cuenta con un Consejo Consultivo, quien está encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y

dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región.

3. Santiago de Chile

En 1981 se creó la región metropolitana de Santiago. Esta está compuesta por las provincias de Santiago (como ciudad núcleo), Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla. Para el 2017 su población estaba alrededor de 7.482.635, de los cuales 82% se encontraban en Santiago de Chile.

Dentro de sus competencias está construir, reponer, conservar y administrar las obras de pavimentación, fomentar la conservación del medio ambiente, velar por la buena prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, coordinar la acción de las provincias en materia de transporte y tránsito público y las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Actualmente, la región cuenta con la Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Esta dicta las estrategias para el desarrollo de la región en 5 ejes: región integrada y segura, región equitativa y de oportunidades, región segura, región limpia y sustentable, y región innovadora y competitiva. Su financiación proviene de recaudación de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y el presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos.

Su gobierno está compuesto por un intendente regional metropolitano, un consejo regional metropolitano y una secretaría regional ministerial. El intendente es elegido por el presidente de la República y su función es dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el presidente de la República. Por otro lado, las funciones del Consejo Regional Metropolitano son: aprobar el plan regulador metropolitano, aprobar o modificar el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional y fiscalizar el desempeño del intendente regional. Este Consejo está compuesto por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias. Por último la Secretaría Regional Ministerial es la representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones, son elegidos por el Presidente de la República y colaboran con el Intendente Metropolitano pero no tienen voto. Dentro de las funciones de la Secretaría está estudiar los planes de desarrollo sectoriales, elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales.

4. Buenos Aires

Actualmente la coordinación intermunicipal del Gran Buenos Aires se da de una manera informal. La urbe argentina carece de un respaldo legal como área metropolitana, a diferencia de los casos anteriores. Esto lleva a que haya una ausencia de

instituciones permanentes que se encarguen de los asuntos metropolitanos del área.

Al analizar las experiencias internacionales, cabe resaltar que se encuentran prácticas efectivas y fallas en la creación y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

En cuanto a su creación y puesta en funcionamiento, el ejemplo del área metropolitana de Buenos Aires demuestra que sin un respaldo legal de creación y funcionamiento del área, se dificulta la operación de esta, sobre todo debido a la carencia de instituciones permanentes que se encarguen de su operación.

Por otro lado, en cuanto al tema financiero, cabe resaltar que existen diversos mecanismos de recaudación, tales como fondos específicos del área o región, recursos estatales, recursos de cooperación internacional, mayor recaudo de impuestos y presupuestos asignados por ley. Esto demuestra que la recaudación no solo puede provenir de aporte de recursos de los municipios integrantes, sino de otras fuentes. Esto genera que los municipios que pueden aportar menos recursos que los núcleos, no estén sujetos a la voluntad de los últimos.

En cuanto a la gestión de las áreas o regiones, estas, en su totalidad, cuentan con planes o estrategias para periodos de más de 10 años. Esto quiere decir que los planes van más allá del periodo de gobierno de alcaldes, lo que permite una planeación a largo plazo que no se ve afectada por posiciones políticas.

Por otro lado, en cuanto al tipo de gobierno de toma de decisiones de las áreas, estas en su mayoría son consejos integrados por los alcaldes de las ciudades miembro, concejales y representación del gobierno nacional. Algunas prácticas efectivas en este tema es la existencia de consejos consultivos para temas específicos, integrados por expertos, y un mecanismo de fiscalización o auditoría de la gestión del director del área o región.

En cuanto a los temas que competen a las áreas o regiones metropolitanas, es importante subrayar que, no solo hay casos exitosos en temas de movilidad, sino también en desechos y cultura, como es el caso de Gran Londres, o seguridad en el caso de Santiago de Chile, y medio ambiente y ocio, como es el caso de Sao Paulo.

5. Conclusiones figuras internacionales: las figuras descritas anteriormente concuerdan principalmente en tres puntos. Primero al crear las áreas generalmente se crea un autoridad de superior jerarquía que llevan a que las decisiones sean vinculantes por todos los municipios. Segundo con la creación de estas áreas no solo se pretende abordar una problemática específica, sino que su fin es que pueda abordar más de una, y así generar soluciones conjuntas. Y por último la creación de estas áreas demuestra la necesidad de un respaldo legal para su puesta en marcha y su implementación.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 182 DE 2019
CÁMARA, 23 DE 2019 SENADO

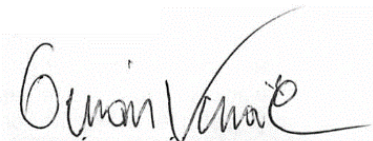
Texto aprobado el segundo debate Plenaria de Cámara	Texto propuesto	Justificación
Artículo 1° Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así: Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el principio de autonomía territorial. La Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades. Parágrafo Transitorio: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.	Artículo 1° Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así: Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien, con los que comparte dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca, podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el principio de autonomía territorial. La Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito en lo relacionado con los temas objeto de su competencia, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. Parágrafo Transitorio: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, los parámetros de identificación de hechos regionales, el sistema de votación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.	• Se cambia municipios circunvecinos por municipios de Cundinamarca que se asocien, con el objetivo de ampliar la delimitación de municipios que se realice en la ley orgánica, y que esta pueda responder a dinámicas existentes en el territorio, no necesariamente a un límite geográfico alrededor de Bogotá. • En el parágrafo transitorio se incluye que la ley orgánica debe reglamentar los parámetros de identificación de hechos regionales, para limitar la capacidad y temáticas sobre las que toma decisiones vinculantes del Consejo Regional. • En el párrafo transitorio se modifica el inciso sobre el sistema de votación, atendiendo las constancias presentadas durante el trámite del proyecto, eliminando que cada entidad cuente con un voto, y modificándolo por el desarrollo de un sistema de mayorías para la toma de decisiones en el que ninguna decisión pueda ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. • Se incluye que El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción. Respetando las disposiciones de la ley 99 de 1993 y el fallo de descontaminación del Río Bogotá donde se direccionan recursos del predial de Bogotá como compensación ambiental a la Corporación Autónoma Regional CAR y se incluye destinación específica para la construcción de la PTAR Canoas, adicionalmente, se aclara que mediante la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no se podrá modificar el alcance de la corporación autónoma regional CAR, para mitigar el riesgo de no cobertura de los municipios de Cundinamarca que no ingresen en la figura de integración regional.

Texto aprobado el segundo debate Plenaria de Cámara	Texto propuesto	Justificación
Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto: En ningún caso habrá lugar al derecho al veto. La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.	Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades asociadas. La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. Ninguna decisión del Consejo podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto. El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca - CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.	
Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.		QUEDA IGUAL

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la Republica dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2019 SENADO, 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien, con los que comparte dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca,

podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se registrará por el principio de autonomía territorial.

La Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito en lo relacionado con los temas objeto de su competencia, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Parágrafo Transitorio. Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, los parámetros de identificación de hechos regionales, el sistema de votación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación

ciudadana, la transferencia de competencias, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades asociadas.

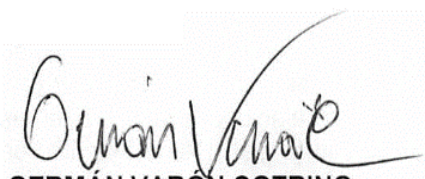
La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. Ninguna decisión del Consejo podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2019 SENADO, 02 DE 2019 CÁMARA

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Bogotá, D.C., 19 de noviembre de 2019

Honorable Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara, *por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5º de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado - 02 de 2019 Cámara, *por el cual se adicionan al artículo 310 de la constitución política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.*

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo de origen parlamentario, fue radicado el 20 de julio de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por varios congresistas del partido Centro Democrático entre los que se encuentran los Honorables Representantes: *Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Jennifer Kristin Arias Falla, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Enrique Cabrales Baquero, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Christian Munir Garcés Aljure, Milton Hugo Angulo Viveros, José Jaime Uscátegui Pastrana, Diego Javier Osorio Jiménez, Gustavo Londoño García, César Eugenio Martínez Restrepo, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Fernando Espinal Ramírez y John Jairo Bermúdez Garcés* y los Honorables Senadores: *Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno y Fernando Nicolás Araújo Rumié.* La exposición de motivos fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 655 de 2019.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo sometido a consideración de la Comisión, tiene por objeto garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental de los departamentos de *Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés*, así como la cultura de las comunidades indígenas que los habitan para lo cual se propone el establecimiento de un régimen especial en consideración a las características del territorio que tiene dificultades de acceso, zonas no carretables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares.

El proyecto consta de 2 artículos, así: por medio del artículo 1º. Se modifica el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, en el sentido de incluir un régimen especial para los departamentos de *Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés* y en el artículo 2º. Se consagra la vigencia del proyecto de acto legislativo.

2. CUADRO COMPARATIVO

A continuación se presenta el cuadro comparativo de la iniciativa de reforma constitucional, que permite corroborar la modificación, así:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES
Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina <u>y los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán</u> por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos <u>y municipios.</u> El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas. Los <u>departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</u> <u>Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación de estos departamentos.</u> <u>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.</u>
	Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es necesario retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

En el texto del proyecto de Acto Legislativo radicado los autores presentan un diagnóstico acerca de la situación del departamento de Amazonas a efectos de demostrar las condiciones de desigualdad de dicho territorio en comparación con los demás departamentos del país. A continuación, se resumen los principales problemas señalados en la justificación del proyecto:

- Altos índices de desigualdad (73.8%), necesidades básicas insatisfechas (5°

- departamento en el ranking de 2012) y desnutrición crónica (28,6%) en comparación con el resto del país.
- Tasas de mortalidad infantil y de suicidios del departamento son las más altas del país.
- Bajo desempeño fiscal, ocupando el puesto 30 de 31 departamentos.
- Pérdida de tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas y ancestrales.
- Incremento de la población en el territorio, pasando de 6.414 habitantes en 1938 a 46.950 en 2005.
- Índice de subempleo superior al 53%.

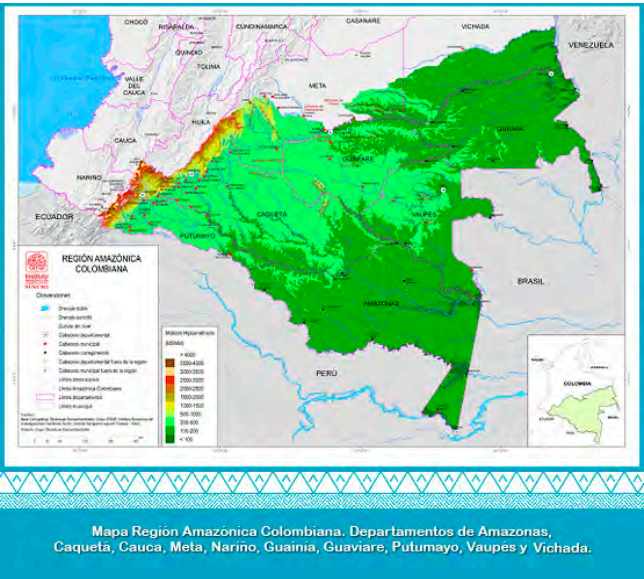
- Altas tasas de suicidio, encabezando la lista de departamentos con más suicidios por cada 100.000 habitantes.
- Deficiencias en la prestación de servicios públicos, los cuales están concentrados en las cabeceras municipales.
- Dificultades de acceso y desarticulación con la red terrestres del país.

Una vez presentado este diagnóstico, los autores concluyen que, con la aprobación del proyecto, se lograría avanzar hacia la consolidación de un país más equitativo, en tanto éste refleja unos niveles de desarrollo marcadamente diferentes al resto del país, por lo cual consideraron fundamental aunar en esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y lograr la consolidación de la paz ambiental y social, en este territorio.

Adicionalmente, los autores consideraron que la iniciativa constituye un esfuerzo mancomunado por develar las condiciones particulares del departamento en la medida en que, al establecer normas especiales, se podría redundar en mejores niveles de bienestar para la población al apropiar el entramado de políticas públicas desde el nivel local y, de esta manera, cumplir con los fines esenciales del Estado.

A. El Bioma Amazónico

La necesidad de proteger y conservar la Amazonía no se restringe a los límites del departamento del Amazonas. Incluso, como es conocido, ni siquiera se restringe al ámbito territorial colombiano y es competencia de 5 países que comparten este ecosistema. No obstante, en lo que es competencia de este Congreso, es decir, en lo que corresponde al territorio colombiano, la región amazónica, representa el 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacionalⁱ, tal como se puede apreciar en el siguiente mapa.



Mapa Región Amazónica Colombiana
Fuente: Instituto SINCHI

De acuerdo con el Instituto SINCHI, institución creada por la Ley 99 de 1993, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión

de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica, el área total de esta región en Colombia es de 483.163 km².

De conformidad con el mismo instituto, la región Amazónica colombiana ocupa los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, así como una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres)ⁱⁱ.



Mapa División Administrativa Región Amazónica Colombiana
Fuente: Instituto SINCHI

De esta cartografía se puede concluir que, si bien el departamento del Amazonas hace parte fundamental del bioma amazónico colombiano, este no le es exclusivo. Por el contrario, es claro que un total de 10 departamentos hacen parte de este total (6) o parcialmente (4).

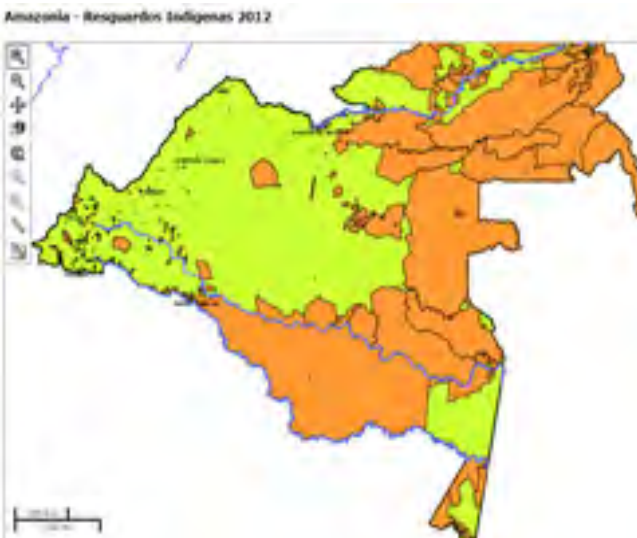
Vale la pena señalar que, el considerado corazón de la Amazonia colombiana, por ser el un punto de confluencia de las presiones y dinámicas provenientes de las diferentes subregiones amazónicasⁱⁱⁱ, esto es el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, declarado patrimonio de la humanidad por la Unesco mediante Decisión 042 de 2018iv, y, según la misma Organización, una de las áreas protegidas más irremplazables en el mundo por la cantidad de especies que aún conserva, está ubicado en el departamento del Guaviare y no en el Amazonas, hecho éste que por sí sólo ya justifica la ampliación del área que la Constitución consideraría de régimen especial.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019, lo que se pretende con esta iniciativa es generar instrumentos jurídicos que permitan la protección del medio ambiente y, en especial, de la riqueza de la Amazonía, garantizando la preservación de la cultura y la biodiversidad allí existente y procurando por el desarrollo sostenible que permita a sus habitantes tener condiciones de vida dignas. En consecuencia, es necesario tener una mirada integral del territorio que incluya en el ámbito de aplicación de las normas especiales a todos aquellos territorios que conforman la Amazonía, de manera que se garantice que el Estado podrá diseñar e implementar políticas públicas que tengan en consideración y benefician a la región Amazónica colombiana en su integridad.

Por último, es necesario considerar que ampliar el ámbito de aplicación de esta iniciativa, garantiza el derecho fundamental a la igualdad que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica igualdad entre iguales^V. Es decir, en el caso particular de los territorios que conforman la región de la Amazonía el legislador debe ser consciente de los ecosistemas, condiciones sociales y riesgos compartidos entre los territorios que conforman esta región y mal haría en expedir normas que beneficiaran sólo a uno de estos, pues ello constituiría un trato desigual.

B. Poblaciones indígenas y comunidades ancestrales

De acuerdo con información del Instituto SINCHI, la Amazonia Colombiana cuenta con 185 resguardos indígenas que ocupan una superficie de 26'217.159 hectáreas, las cuales equivalen al 54,18% del total del territorio amazónico^{VI}. Como se muestra en el siguiente mapa, las comunidades indígenas de la región no están asentadas únicamente en el departamento del Amazonas, sino que se encuentran repartidas en la región.



Mapa resguardos Indígenas en la región Amazónica colombiana. Fuente: Instituto SINCHI

En la región Amazónica colombiana habitan 62 de los 102 pueblos indígenas sobrevivientes en el país con 17 estirpes lingüísticas diferente. Sin embargo, de acuerdo con la Organización

Nacional Indígena de Colombia (ONIC) de los 32 pueblos con menos de 500 miembros y en peligro de desaparición, 26 se encuentran en la Amazonía^{vii}, lo que pone en evidencia los retos en conservación y preservación de estas culturas ancestrales que deben ser afrontados por el Estado en su conjunto, máxime si se considera no sólo su papel en la cultura e historia del país sino su rol como protectores de estos ecosistemas.

Hay que señalar que el porcentaje de población indígena que habita la región Amazónica colombiana asciende al 9% del total de la región y se concentra en los departamentos de Putumayo (44% de la población indígena) y Amazonas (22% de la población indígena)^{viii}, lo que muestra una menor densidad demográfica de esta población si se considera que es la que ocupa la mayor parte del territorio.

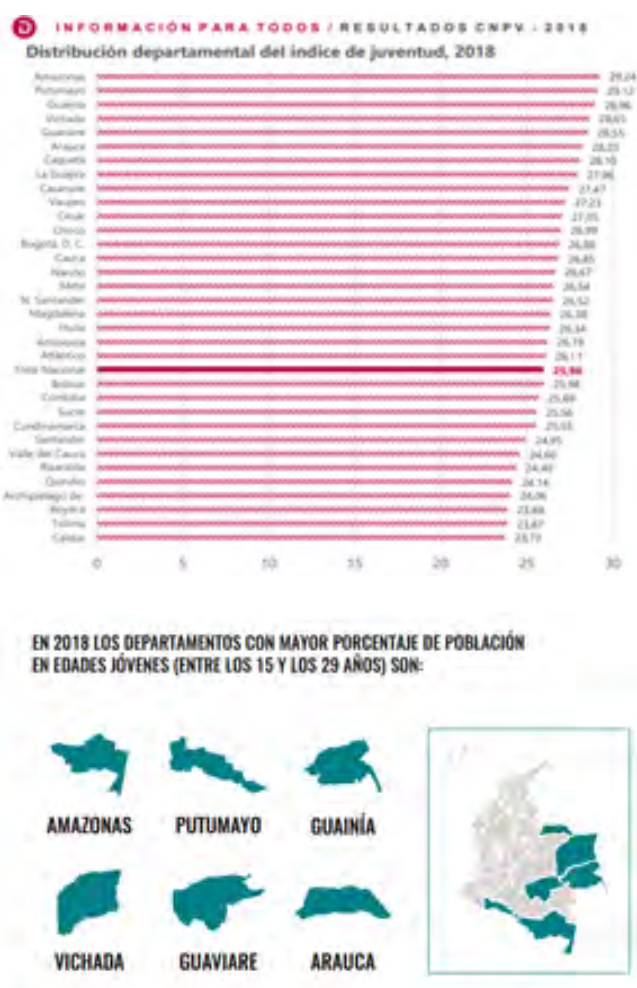
Además de la población indígena, los otros sectores sociales que habitan la región son los asentamientos rurales o dispersos de colonos y campesinos ubicados principalmente a lo largo del piedemonte de Caquetá, Putumayo, sur del Meta y norte del departamento del Guaviare, y los habitantes de los centros urbanos que en su expansión reúnen a la mayoría de la población en los departamentos de Caquetá y Guaviare^{ix}. Igualmente, hay una importante presencia de población afrodescendiente colombiana en esta región, que representa el 3% del total regional y se encuentra principalmente asentada en los departamentos de Putumayo (43%) y Caquetá (42%)^x.

Según datos del Censo General de 2005, la población de la Amazonía colombiana correspondía al 2.3% del total de la población nacional. No obstante, como lo señalan los autores de este proyecto de acto legislativo, se ha evidenciado un incremento en la población que habita el departamento del Amazonas y, hay que agregar, en general la región Amazónica, en parte, como consecuencia de procesos de colonización, lo cual plantea igualmente un desafío para el Estado quien debe estar vigilante a que dichos nuevos pobladores no atenten contra las condiciones propias del territorio que llegan a ocupar.

Teniendo en cuenta la condiciones de la población que ocupa este territorio se justifica que el Estado disponga de herramientas jurídicas que le permitan la implementación de políticas públicas especiales y diferenciales que consideren las particularidades de las comunidades indígenas, así como las necesidades del resto de la población que habita en estas mismas áreas, garantizando en todo caso la preservación de los saberes ancestrales y haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción viable y sostenible de desarrollo y bienestar para todos los habitantes de esta Región, respetando el principio de autonomía y gobernanza de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución, coadyuvando en la organización de las diferentes autoridades que se sobreponen sobre el mismo territorio para garantizar el desarrollo armónico y coordinado, necesidad ésta

que ya ha sido señalada por la CEPAL, y para lo cual se requiere la posibilidad de poder establecer regímenes y normas especiales que tengan en consideración estas características.

Por último, en relación con la población, se llama la atención sobre el hecho que, en el más reciente informe entregado por el DANE del Censo realizado en 2018, 5 de los 6 departamentos con mayor población en edades entre los 15 a los 29 años hacen parte de la región Amazónica colombiana: Amazonas, Putumayo, Guainía, Vichada y Guaviare; situación que debe motivar al Congreso a tomar medidas en pro de esta población joven.



Índice de Juventud en Colombia
Fuente: DANE

C. Deforestación

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la Amazonía en su conjunto, no sólo la colombiana, es parar los procesos de deforestación que están destruyendo sus bosques y amenaza con disminuir considerablemente su biodiversidad y el potencial de la región para contrarrestar los efectos del cambio climático.

Como ya es reconocido, la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación. En Colombia a estas causas deben sumarse la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos^{xi}. Según la Oficina de la ONU contra las

Drogas y el Delito el 34% de cultivos de coca en el país estarían ubicados en zonas que hasta hace 4 años eran bosques, situación que demuestra que se requiere adoptar medidas que permitan al Estado actuar frente a esta crisis.

De acuerdo con datos del IDEAM^{xii}, en el último trimestre de 2018, las tres Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en la Región Amazónica, Corpoamazonia, Cormacarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), reportaron cerca de 43.000 ha deforestadas, siendo esta región la más afectada por la deforestación en el país, con un 75% del total nacional de hectáreas deforestadas.

Igualmente, resulta alarmante que la ubicación de tres áreas críticas de deforestación esté en Parques Nacionales Naturales como la Serranía de Chiribiquete, la Sierra de la Macarena y Tinigua, pues demuestra que se requiere mayor actuación estatal en la protección de las zonas declaradas como protegidas.

De acuerdo con el Instituto Humboldt, si continúa la tendencia de deforestación en la región amazónica colombiana, para el año 2030 más de 4.300 especies animales y vegetales podrían desaparecer. Adicionalmente, de acuerdo con la misma entidad, aunque los cálculos realizados apuntan a que la mayor afectación se daría en la zona de transición de los Andes con la Amazonia, los puntos más críticos serían el piedemonte de Caquetá y Putumayo, el sur del Meta y Vichada y gran parte del Guaviare, lo que cambiaría el flujo de las fuentes hídricas de la región^{xiii}.

Vale la pena señalar que los puntos más fuertes de deforestación se han presentado muy cerca de la frontera norte de la región Amazónica, lo que podría demostrar la relación con la extensión de la frontera agrícola y ganadera^{xiv}, como se ve en las siguientes imágenes:

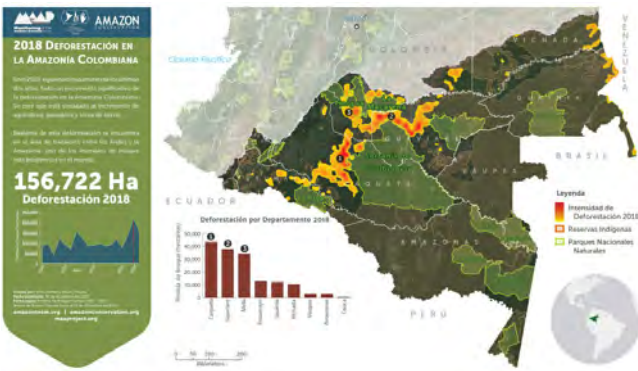
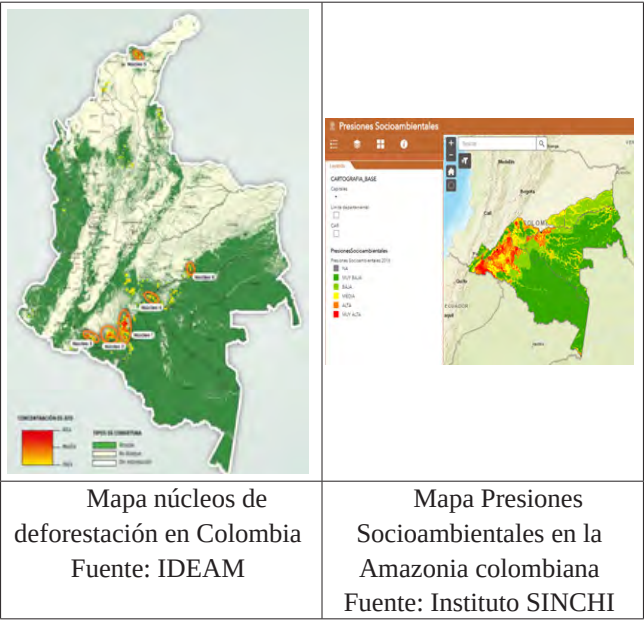


Imagen: Intensidad de deforestación en la Amazonía

Fuente: Monitoring the Andean Amazon Project (MAPP)



Como se ve en las anteriores imágenes las principales presiones socioambientales y núcleos de deforestación se encuentran cerca al límite de la Amazonía que colinda hacia el centro del país y, del mapa del IDEAM, se ve como de los 6 focos más fuertes de deforestación en el país 5 se encuentran en la región amazónica, situación que pone de presente la existencia de fenómenos que buscan mover la frontera agrícola e incrementar la praderización.

Por lo anterior, es clara que hay una inminente necesidad por parte del Estado de contar con recursos y herramientas jurídicas que le permitan activar mecanismos que detengan la deforestación y procuren por un desarrollo regional sostenible que, aprovechando los recursos existentes, garantice la conservación de la biodiversidad y la calidad de vida de todos los habitantes de la región amazónica colombiana.

D. Rezago en infraestructura y el régimen especial

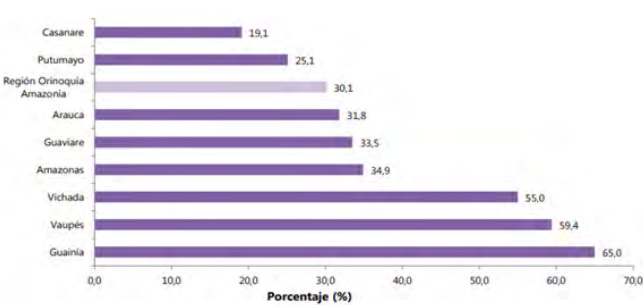
De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, Las 5 dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considera en situación de pobreza multidimensional se requiere que pertenezca a un hogar está privado en una tercera parte (33%) de dichos indicadores^{xv}.

Entre los indicadores tenidos en cuenta por el DANE para efectos de la medición de la pobreza multidimensional se encuentran: bajo logro educativo, desempleo de larga duración, no aseguramiento en salud, trabajo infantil, inasistencia escolar, analfabetismo, no acceso a fuentes de agua mejorada, barreras de acceso a servicios en salud, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y paredes de las viviendas; indicadores estos que, en general, miden las condiciones más básicas de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

De acuerdo con el DANE en 2018 el porcentaje de pobreza multidimensional promedio del país fue 19,6%. En contraste, en el mismo período en la región Orinoquía-Amazonía el porcentaje de personas en

situación de pobreza multidimensional para el total regional, cabeceras, centros poblados y rural disperso fue 30,1%, 22,3% y 41,1% respectivamente, es decir, más de 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional en cabeceras y áreas rurales de la región.

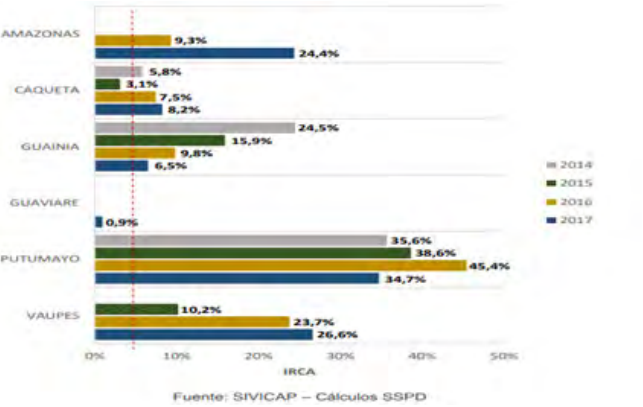
Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, todos los departamentos cuyo territorio se encuentra completamente dentro de la región amazónica colombiana tienen los porcentajes más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia sustancial de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos básicos y, por la otra, menor impacto de los programas de asistencia social ofrecidos por el gobierno nacional a través de entidades del mismo orden y territoriales.



Pobreza multidimensional (porcentaje) Región Orinoquía-Amazonía y total departamental Año 2018.

Fuente: DANE

Además de lo hallado por el DANE vale la pena destacar la evidencia presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con la cual la región amazónica colombiana presenta bajos índices en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Por ejemplo, revisado el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA), por el cual se analiza si el agua es o no apta para el consumo humano, según el cual cuando los valores de dicho índice superan el 5% el agua se considera como no apta para consumo humano^{xvi}, se tiene que los valores registrados en los departamentos de la región Amazónica son los siguientes:



IRCA por departamento – 2017

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

De acuerdo con lo anterior, es claro que, a excepción de Guaviare, los departamentos de la región Amazónica colombiana requieren una intervención por parte del Estado para garantizar que sus habitantes cuenten con agua que se considere apta para el consumo humano, hecho este que muestra, sin lugar a dudas, la cruda realidad sobre la infraestructura para la prestación de los servicios más básicos a los que tienen derecho todos los colombianos, pero que, evidentemente, no se garantiza en todo el territorio y que muestra nuevamente la necesidad de la consagración constitucional de la posibilidad de establecer medidas especiales y diferenciales para esta región del país.

Por otra parte, la región amazónica colombiana en general, presenta un atraso muy importante en materia de Infraestructura vial. Como se verá en el siguiente mapa, la conexión intermunicipal es prácticamente inexistente lo que deriva en la necesidad de hacer desplazamientos vía aérea o por rutas peligrosas (trochas) en varias horas que bien podrían mejorarse a través de la inversión de recursos públicos.



Red Carretera de Colombia - 2014
Fuente: Ministerio de Transporte

Todo lo expuesto, constituye evidencia plena de que existe un rezago muy importante en la capacidad estatal para proveer los servicios básicos a los habitantes de la región Amazónica colombiana, por lo que es evidente que se requiere garantizar, desde el orden constitucional, los derechos de la población que habita en esta región de manera que el Estado cuente con las herramientas para establecer medidas de rango legal de tipo tributario, administrativo, ambiental, entre otras, cuyo objetivo sea asegurar la protección de la riqueza natural de la región y, a su vez, el cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los derechos fundamentales de los habitantes de este territorio.

Como en el caso del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyas condiciones particulares ameritaron que el constituyente del 91 estableciera el régimen especial hoy previsto en el artículo 310 constitucional, la región Amazónica colombiana tiene características que la hacen diferente a las demás regiones del país, por lo que, al igual que para el caso de San Andrés, es necesario contar con la facultad de establecer normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico que ayuden al desarrollo sostenible de la región y a mejorar la vida de sus habitantes.

E. División político administrativa de la región

La incorporación de la región amazónica colombiana a las reglas especiales contenidas en el artículo 310 constitucional no implica la creación de una nueva entidad territorial. Por el contrario, lo que se pretende con este proyecto de acto legislativo es la consolidación de las entidades territoriales que hacen parte de esta región, incluidos los resguardos indígenas, e incrementar la presencia del Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan allí, garantizar la protección y conservación de este patrimonio de la humanidad y, por último, incrementar los procesos de investigación que permitan conocer más profundamente las riquezas de este territorio para aprovecharlas de manera sostenible y, con ello, asegurar su preservación para las futuras generaciones.

Como se mostró al inicio de esta ponencia, la región amazónica colombiana ocupa no solo los territorios completos de seis departamentos, sino también fracciones de otros cuatro, situación que está plenamente reconocida por las instituciones estatales de diferente índole, que tienen competencias en estas áreas.

En consecuencia, es necesario que la norma constitucional considere esta particularidad y, por tanto, en el texto que se pone a consideración se establece que la delimitación geográfica de la región Amazónica colombiana deberá ser expedida por el gobierno nacional, con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición del acto legislativo y que ha sido desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC. Esto, a fin de evitar posteriores discusiones sobre la aplicación de reglas especiales en áreas que no forman parte de la región y evitar así un uso indebido de dichas normas.

Bibliografía

i Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf

ii Instituto SINCHI. Amazonia Político Administrativa. Disponible en <https://www.sinchi.org.co/division-politico>

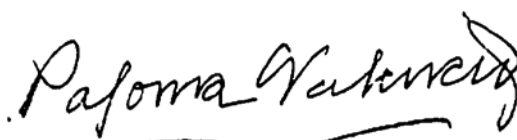
- iii Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL*, Bogotá.
- iv UNESCO. World Heritage Committee. (2018) Decisions adopted during the 42nd session of the World Heritage Committee. Manama. Disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-18-en.pdf>
- v Colombia. Corte Constitucional [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra] (2008). Sentencia C-862/08. Bogotá.
- vi Instituto SINCHI. Resguardos Indígenas. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas>
- vii Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- viii Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- ix Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- x Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- xi Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL*, Bogotá.
- xii Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) (2018). Boletín de detección temprana de deforestación. No. 17. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/023856.html>
- xiii Más de 4.300 especies amazónicas peligran por la deforestación. En Revista Semana Sostenible. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mas-de-4300-especies-amazonicas-peligran-por-la-deforestacion/42447>
- xiv Hettler B, Thieme A, Finer M (2018) Auge de Deforestación en la Amazonía Colombiana: 2017-18. MAAP: #97. Disponible en <https://maaproject.org/2019/colombia-2018-esp/>
- xv DANE (2018). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_amazonia-orinoquia.pdf
- xvi Ministerio de Transporte. (2014). PLAN VÍAS-CC: vías compatibles con el clima.

Plan de Adaptación de la Red Vial Primaria de Colombia. Disponible en https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate en Primera Vuelta el Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara “*por el cual se adicionan al artículo 310 de la constitución política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés*”, de conformidad con el texto aprobado en la Plenaria de Cámara publicado en la gaceta 1112 de 2019.

Atentamente,


Paloma Valencia Laserna
Ponente

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad.

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2019

Doctor:

Santiago Valencia González

Presidente

Comisión I

Senado de la República

Asunto: Ponencia primer debate PL 105 DE 2019

Distinguido Presidente

En cumplimiento de la designación que se me hiciera por la Mesa Directiva, presento ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado**, *por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad*, de iniciativa del Senador José Ritter López Peña y otros.

Se advierte que se presenta esta ponencia sin existir el concepto previo del Consejo de Política Criminal, pues no obstante haberse solicitado por Secretaría desde el 21 de agosto del 2019, dicho concepto aún no ha sido allegado a mi oficina.

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Consta el proyecto de cinco artículos, determinándose en el primero el objeto de la ley, consistente en “hacer imprescriptible la acción y la sanción penal en contra de personas que cometan delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de edad”, el cual se materializa modificando el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 599 de 2000 en el sentido de incluir los delitos *contra “la libertad, integridad y formación sexual de menores de edad contemplados en el Título I y el delito consagrado en el artículo 237”* en la categoría de imprescriptibles, sumándose a los gravísimos delitos de genocidio, lesa humanidad y a los crímenes de guerra (Artículo segundo del proyecto); eliminando, como consecuencia de esta imprescriptibilidad, el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, que fija el término de prescripción para estos delitos en 20 años (Artículo 3° del proyecto) y adicionando un parágrafo al artículo 89 de la misma ley para dejar expresamente establecido que la sanción penal para estos delitos será imprescriptible (Artículo 4° del proyecto), es decir, no opera la prescripción como causal de extinción de la pena. En el artículo 5° se ordena la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En lo que sigue, se citará la exposición de motivos del proyecto publicada en la Gaceta 764 de 2019, páginas 24 a 28.

2.1. LAS ESTADÍSTICAS SOBRE LOS DELITOS SEXUALES

Se lee en la exposición de motivos del proyecto de ley:

En todo el mundo una de cada cinco mujeres y uno de cada 10 hombres afirman haber sufrido abusos sexuales en su infancia.

El 12% de los niños colombianos han sido víctima de abuso sexual.

Dos niños son víctimas de abuso sexual cada hora en Colombia y por año fallecen más de 200 menores por causa de agresiones violentas en este país.

De acuerdo a cifras oficiales de Medicina Legal, el 75% de los exámenes que se practican por violación, se les realizan a niños y niñas menores de 14 años.

Un informe publicado Medicina Legal, destacó que en Colombia se practican cada año alrededor de 18.000 exámenes a menores por abuso sexual. Entre

enero y marzo de este año, la institución practicó 4315 exámenes médicos a niños de entre 0 y 17 años tras denuncias de abuso sexual. Estas estadísticas sugieren que por día cerca de 49 menores son violados en el país.

De todos estos delitos cometidos contra los niños en Colombia, menos del 5% son denunciados, debido a que suceden en zonas marginales o son perpetrados por los mismos familiares del menor, y de los pocos casos que se denuncian, menos del 1% termina en una condena real contra el abusador.

Según cifras del Inpec, publicadas el jueves 11 de septiembre por el diario *El Tiempo*, en Colombia hoy por hoy existen 4.033 personas condenadas por acceso carnal abusivo a niños menores de 14 años, 4.994 por actos sexuales y 2.461 por acceso carnal violento contra adultos¹.

2.2. CONCEPTUALIZACIÓN PREVIA SOBRE ESTOS DELITOS

Es conveniente comenzar definiendo de manera precisa el concepto contenido en el presente subtítulo, para lo cual resulta bastante útil el Decreto Ley 1146 del 10 de julio de 2007 de la Presidencia de la República *“Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”*; pues en este se manifiesta que por violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, se entiende todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor.

Por su parte, acudiendo a un análisis comparado del tema, el Gobierno de España a través de su Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, emitió en octubre de 2012 la “Guía de material básico para la formación de profesionales” titulada “Violencia sexual contra los niños y las niñas, y el abuso y explotación infantil”, texto en el cual se analiza de manera profunda el tema de la violencia sexual infantil, y del cual se considera pertinente traer a colación las siguientes líneas en aras de dar claridad al asunto:

“El abuso sexual infantil implica la transgresión de los límites íntimos y personales del niño o la niña. Supone la imposición de comportamientos de contenido sexual por parte de una persona (un adulto u otro menor de edad) hacia un niño o una niña, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.

El abuso sexual infantil puede incluir contacto sexual, aunque también actividades sin contacto directo como el exhibicionismo, la exposición de niños o niñas a material pornográfico, el grooming o la utilización o manipulación de niños o niñas

¹ *Gaceta del Congreso* 764 de 2019, página 26.

para la producción de material visual de contenido sexual.

La explotación sexual infantil y la trata de niños y niñas con fines de explotación sexual es la forma más extrema en que se manifiesta esta violencia. Supone la utilización de menores de edad en actos de naturaleza sexual a cambio de una contraprestación, normalmente económica. La aceptación por parte del niño o la niña de esta transacción resulta irrelevante y así lo establecen las principales normas internacionales. Cualquier forma de violencia sexual contra los niños y las niñas es un problema social que tiene consecuencias en su vida, en su entorno y en todos y cada uno de los contextos en los que el niño o la niña víctima se desarrolla. De ahí que los ámbitos para la intervención en la protección de los niños y las niñas contra este tipo de violencia incluyan, desde la familia y su entorno social, a los ámbitos educativo, sanitario y policial, así como el legislativo y de políticas públicas.

Cabe diferenciar tres modos fundamentales en los que se manifiesta esta violencia de naturaleza sexual contra la infancia:

- 1. Abuso sexual infantil con o sin contacto físico.*
- 2. Imágenes de abuso sexual a través de las TIC*
- 3. Explotación sexual infantil y trata”.*

En el mismo orden de ideas, la Unicef, en la Convención sobre los Derechos del Niño, emitió el documento denominado “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño” en el cual se define el abuso y explotación sexual infantil, así:

“Constituye abuso sexual toda actividad sexual impuesta por un adulto a un niño contra la que este tiene derecho a la protección del derecho penal. También se consideran abuso las actividades sexuales impuestas por un niño a otro, si el primero es considerablemente mayor que la víctima o utiliza la fuerza, amenazas y otros medios de presión. Las actividades sexuales entre niños no se consideran abuso sexual cuando los niños superan el límite de edad establecido por el Estado parte para las relaciones consentidas”².

2.3. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROYECTO

Siendo la Constitución Política norma de normas, siempre es pertinente empezar a analizar un tema legislativo a la luz de esta, pues de su articulado se desprenden las directrices para el distinguido ejercicio de hacer la ley, ejecutarla y procurar su cumplimiento. De tal modo, es bajo la citada perspectiva que el presente proponente pretende examinar inicialmente el tema de los delitos relacionados con el abuso en contra de menores de edad. En virtud de lo anterior, tenemos que la Constitución Política de 1991 en reiteradas

ocasiones hace mención a los niños y sus derechos al interior del Estado, siendo los artículos 42 y 44 los que más se circunscriben al tema que nos ocupa, al manifestar lo siguiente:

“Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Constitución Política de Colombia 1991).

De los referidos artículos se desprende una obligación, no sólo en cabeza del legislador, sino de todo el Estado colombiano, frente a la protección a los derechos de los niños. Nótese que, incluso, la norma dice que tales derechos prevalecen por sobre los derechos de los demás, definición a la que se le debe dar la trascendencia que merece. En tal sentido, la legislación penal colombiana debe estructurarse en función de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política, impidiendo la prescripción de la acción penal dirigida a sancionar la afectación gravosa a los derechos de los menores edad, más aún cuando está en juego la no impunidad como criterio básico de la justicia.

² Ibidem, páginas 24 y 25.

Resulta importante señalar que la Ley 599 de 2000 determina que en los casos de crímenes de guerra la acción penal será imprescriptible, lo que nos invitaría a pensar que en Colombia es considerado más grave el daño ocasionado por un criminal de guerra que el generado por un pederasta. En este último caso, se insiste, hay una habilitación constitucional que permite la imprescriptibilidad de la acción penal, la cual está plasmada en el artículo 44 de rango constitucional.

Con lo anterior, no se pretende hacer una ponderación entre el daño generado por un delito u otro, lo que se busca es evidenciar la necesidad de legislar de manera consecuente con lo determinado hace casi 30 años en nuestra Constitución Política, y consagrar dentro de las causales de imprescriptibilidad de la acción penal la comisión de delitos de abuso a menores de edad.

Ahora, desde el punto de vista legal, es innegable que existen una cantidad notable de normas relacionadas al tema *sub examine*, de las cuales se perfila la Ley 1098 de 2006 como la ley marco. En ella se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Sin embargo, la referida ley no se direccionó hacia el tema de la impunidad que supone la posibilidad de prescripción de la acción penal frente al delito en cuestión. Se enfoca en la víctima y no en el victimario³.

2.4 LA PRESCRIPCIÓN

La prescripción es una institución jurídica que tiene valores polisémicos, es decir, significados distintos que concurren en el uso del lenguaje jurídico. Por una parte, la figura permite la adquisición de derechos, siendo un “modo” para ese fin, y por otra, conlleva la extinción de los mismos; en ambos casos por el transcurso del tiempo, frente a la inoperancia o inejecución del derecho. A lo dicho se le conoce como prescripción adquisitiva y prescripción extintiva, esto dependiendo del supuesto fáctico que se suscite. Esta idea es clara en el entorno de la doctrina, por ejemplo, así lo expresa el tratadista López Blanco (2005):

“el término se utiliza para denotar genéricamente dos aspectos por entero diversos y que, si bien es cierto implican efectos del tiempo en las relaciones jurídicas, corresponde a dos fenómenos distintos, como son la usucapión o prescripción adquisitiva que es un modo de adquirir el dominio y otros derechos reales, y la prescripción extintiva que implica la imposibilidad de ejercitar exitosamente, caso de que se llegase a alegar, una determinada pretensión” (p. 497).

En el caso preciso de la acción penal, según lo expresa el artículo 77 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 82 de la Ley 599 de 2000, la prescripción trae como consecuencia la extinción del derecho de acción. Esto significa que el transcurso del tiempo, sin la puesta en marcha del aparato jurisdiccional sobre un delito en particular, podría dar lugar a la imposibilidad de imputación y juzgamiento de tipo penal, en otras palabras, a la impunidad. Los artículos referidos expresan de manera textual lo siguiente:

“Artículo 77. Extinción. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento, y en los demás casos contemplados por la ley”. (Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004).

“Artículo 82. Extinción de la acción penal. Son causales de extinción de la acción penal.

- 1. La muerte del procesado.*
- 2. El desistimiento.*
- 3. La amnistía propia.*
- 4. La prescripción.*
- 5. La oblación.*
- 6. El pago en los casos previstos en la ley.*
- 7. La indemnización integral en los casos previstos en la ley.*
- 8. La retractación en los casos previstos en la ley.*
- 9. Las demás que consagre la ley”. (Código Penal, Ley 599 de 2000).*

En este orden de ideas, cuando un delito de gravedad extrema, como es el caso de los delitos cometidos en contra de la libertad, integridad y formación sexual de los menores de edad, tenga la oportunidad jurídica de la extinción de la acción penal, a través de la figura de la prescripción, estamos frente a una excepción al castigo que corresponde una clara muestra de impunidad, la cual es totalmente inaceptable por la organización social del Estado colombiano, por cuanto el ordenamiento jurídico interno y el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos le dan un carácter de prevalencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como se ha venido mencionando a lo largo del presente documento. De aquí que cualquier posibilidad de impunidad es un despropósito de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, lo cual, una vez advertido, debe evitarse a todo costo en resguardo a la justicia como criterio esencial de las sociedades civilizadas⁴.

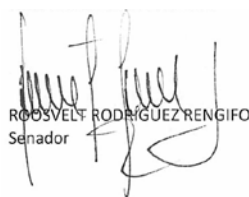
Compartiendo la necesidad y oportunidad del proyecto, el suscrito considera oportuno dar trámite a la iniciativa en los términos presentados en el proyecto original radicado ante la secretaría del Senado de la República.

³ Ibidem, página 25.

⁴ Ibidem, página 26.

PROPOSICIÓN

Solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado**, “*por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad*”, de acuerdo con el articulado del texto inicialmente radicado.



ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

Presento informe de ponencia de archivo en la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República del Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.*

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 3 de septiembre de 2019 se radicó en la Secretaría del Senado el Proyecto de ley número 176 de 2019, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa del Honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-05 del 17 de septiembre de 2019, me designó como ponente para primer

debate del PL. En la misma fecha se solicitó concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal en virtud de la Ley 1709 de 2014 reglamentada por el Decreto 2055 de 2014 y lo ordenado por la Sentencia T-162 de 2015 de la Corte Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende modificar los artículos 365 “Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones” y 366 “Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas”, de la Ley 599 de 2000, Código Penal colombiano, con el fin de sancionar y prevenir los daños que se pueda llegar a cometer a los bienes jurídicos tutelados de los ciudadanos.

De igual manera se crea el artículo 365 A, estableciendo un nuevo delito para la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas blancas.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley se compone de tres (3) artículos, así:

Artículo 1°. Modificación del artículo 365 de la Ley 599 de 2000

Artículo 2°. Adición a la Ley 599 de 2000 de un nuevo artículo (art. 365 A)

Artículo 3°. Modificación del artículo 366 de la Ley 599 de 2000

IV. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

3.1. SOBRE LOS AUMENTOS PUNITIVOS DESPROPORCIONADOS

Durante los diecinueve años de vigencia del Código Penal colombiano - Ley 599 de 2000, el artículo 365, referente a la “*Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones*”, ha sido modificado en tres oportunidades, así:

- En el año 2004, la Ley 890 hizo un aumento de pena generalizado a todos los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal consistente en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. Así las cosas, el delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones pasó de tener una pena de uno (1) a cuatro (4) años, a una de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses de prisión.
- El artículo 38 de la Ley 1142 de 2007, aumentó de nuevo la pena de prisión para este delito, estableciéndola de cuatro (4) a ocho (8) años.

En el año 2011, el artículo 19 de la Ley 1453, aumentó la pena, fijándola de nueve (9) a doce (12) años

Es decir, los aumentos han representado un 800% en la pena mínima y un 200% en la pena máxima, con relación a la pena establecida en el Código Penal del año 2000.

Por su parte, el delito del artículo 366 que refiere a la *“Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas”*, presenta una situación similar, dado que la tendencia desde el año 2000 en adelante ha sido el endurecimiento o aumento en las penas establecidas inicialmente.

3.2. SOBRE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD – COHERENCIA – PREVISIÓN Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Resulta pertinente traer a colación lo que mencionó en su momento el Consejo Superior de Política Criminal, en Concepto 08 de 2017 y Concepto 06 de 2019, cuando estudió dos proyectos de ley que guardan total identidad con el presente proyecto de ley y conceptuó desfavorablemente, así:

“Frente al principio de proporcionalidad, de acuerdo con este principio, la política criminal debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para lograr los fines del Estado, en particular respetando las prohibiciones constitucionales de exceso y de defecto. La proporcionalidad debe predicarse de la política criminal en general y, en particular, de toda medida que pueda afectar derechos fundamentales y de las sanciones penales.

Las medidas de orden penal siempre deben respetar el principio de última ratio.”

“Frente al principio de coherencia, este principio señala: la política criminal debe entenderse como una sola política pública, la cual congrega las respuestas adoptadas por el Estado para lidiar con las conductas reprochables y así proteger los intereses esenciales del Estado y los derechos fundamentales. Estas medidas pueden ser de diferente orden, como jurídicas, culturales, tecnológicas, educativas, entre otras. Por lo tanto, todas las medidas que afecten o modifiquen la política criminal deberán ser coherentes entre sí para evitar una desarticulación estructural del Estado. Debe tenerse especial cuidado con las modificaciones que puedan afectar el Sistema Penal para niños, niñas y adolescente.”

“Frente al principio de previsión, cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia, como por ejemplo, su impacto en el sistema penitenciario, sus costos presupuestales, entre otros. Además, debe prevenirse la creación de instancias de coordinación innecesarias, por el contrario, debe propenderse por fortalecer y dotar de legitimidad y eficacia a las ya existentes.”

“Frente a la evidencia empírica, toda medida de política criminal, en especial aquellas que afecten el sistema penal, deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica.”

El presente proyecto de ley no hace evidente que el aumento punitivo propuesto para los artículos 365 y 366, y la creación de un nuevo delito, artículo 365 A, sea una buena la respuesta idónea y necesaria para solucionar los graves problemas de hurto y homicidio a los cuales se hace alusión en la exposición de motivos. Por lo demás, no propone la adopción de medidas de orden cultural o educativa.

A la fecha no existe evidencia que permita concluir que esas medidas de aumento punitivo implementadas entre los años 2004 y 2011, hayan resultado eficaces para neutralizar la comisión de esos delitos, ni para disuadir, ni para castigar, dados los altos índices de impunidad en la materia.

Respecto al nuevo delito que se propone en el proyecto de ley de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas blancas, tal como ha expresado el Consejo Superior de Política Criminal no es clara la posibilidad de controlar las armas blancas, su comercio, su registro, y su control, en la medida que no existe un monopolio de armas blancas y por lo tanto no se podría criminalizar una conducta que desborda las esferas del control. Además, no existe un estudio fáctico o estadístico que establezca que con la tipificación de esta conducta se producirán menos muertes y tampoco se calcula cuál sería el impacto que generaría esta reforma en el sistema judicial y penitenciario, sus costos de implementación, y el aumento necesario de autoridades (policías, investigadores, fiscales, jueces) para investigar y juzgar estas conductas.

3.3. SOBRE EL TRATAMIENTO PREVENTIVO DEL PORTE DE ARMAS BLANCAS

El Código de Policía, Ley 1801 de 2016, es una norma con disposiciones de carácter preventivo, que busca consolidar las condiciones de convivencia necesarias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones de todas las personas en la sociedad.

En ese orden, respecto a portar armas blancas o elementos cortantes, en el título III *“sobre el derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes”*, el artículo 27 dispone lo siguiente:

“Artículo 27. Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad. Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 555 de 2017.

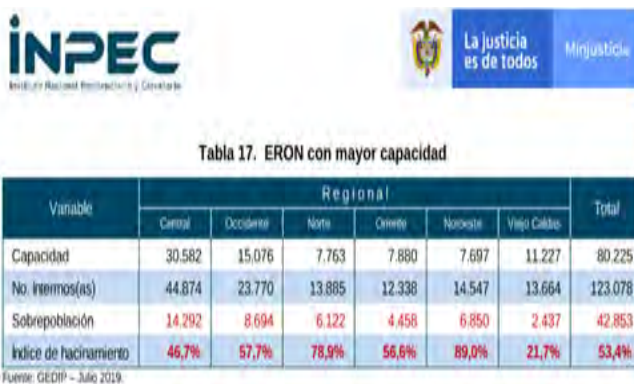
Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia: (...)

6. *Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público. Se exceptúa a quien demuestre que tales elementos o sustancias constituyen una herramienta de su actividad deportiva, oficio, profesión o estudio.”*

Señalando que quien incurra en dicho comportamiento se le impondrá una medida correctiva (multa general tipo 2).

3.4. SOBRE EL HACINAMIENTO CARCELARIO

Un aspecto importante que se debe tomar en consideración para el estudio de las medidas que se pretenden en el presente proyecto de ley es el hacinamiento carcelario y la crisis del sistema penitenciario. Según reciente Informe estadístico atinente a la población reclusa que se encuentra a cargo del INPEC, actualmente se presenta una sobrepoblación de 42,853 internos, en consecuencia, el índice de hacinamiento es del 53,4%^[1], una cifra alarmante, que requiere la adopción de medidas urgentes que mitiguen este fenómeno.



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC”. Número 7, (agosto 22 de 2019).



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (NPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC”. Número 7, (agosto 22 de 2019).

IV. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, **se archive** el Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los*

artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.

Del Honorable Senador,

[Firma]
JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2019 SENADO, 344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

Bogotá, D. C.,
Senador
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D. C.

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, *por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, *por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto es autoría del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 10 de abril de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso número 171 de 2019.

Los ponentes rindieron informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 329 de 2019. El proyecto fue anunciado el 10 de junio de 2019 según consta en Acta número 53 de la misma fecha, y fue aprobado el 12 de junio de 2019, según consta en Acta número 54.

[1] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC. Número 7, (agosto 22 de 2019). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJCWH6KV/view_file/863169?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F%2Fdocument_library%2FTWBUJCWH6KV%2Fview%2F767956%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJCWH6KV_redirect%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F%252Fdocument_library%252FTWBUJCWH6KV%252Fview%252F49294

El Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 960 del 1° de octubre de 2019.

Finalmente, en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representante se adoptó el siguiente texto:

TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Decrétese a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2°. Régimen aplicable. El Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio se regirá por la Ley 1617 de 2013, *por la cual se expide el régimen para los distritos especiales* y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 sólo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación se ocupará del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decrete el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo Nuevo. Comisión de Apoyo y Seguimiento. El Gobernador del departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, Este último quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de esta importante iniciativa legislativa es decretar a la ciudad de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Así las cosas, se pretende que el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio sea regido por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

También contempla que los gastos adicionales que se generen como consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 solo se ejecuten una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación será la entidad pública encargada del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decrete el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Finalmente dispone que el Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, éste **último** quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sostiene el autor de esta iniciativa que el artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. De igual manera, este artículo señala que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y providencias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Asimismo, continúa el autor, la Corte Constitucional en sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009, con ponencia del Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar, o fusionar

entidades territoriales corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 150 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...) 4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

En consecuencia, mediante la expedición de la Ley 1617 de 2013 el Congreso de la República, estableció el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales con el objetivo, de “*dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan*”¹.

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 establece como requisitos para que proceda la creación de un Distrito Especial, los siguientes:

1. Contar con por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o estar ubicados en zonas costeras, **tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento** o fronterizo.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Precisan los ponentes en su informe para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo (publicado en la Gaceta No. 960 del 1° de octubre de 2019) que: *En primer lugar, considerando que el municipio de Villavicencio no sólo es capital del departamento del Meta, sino que, como se mostrará, cuenta con pleno potencial*

para el desarrollo del turismo y la cultura, se tiene que el primer requisito establecido en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 está debidamente cumplido.

En segundo lugar, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República rindió concepto favorable al Proyecto de Ley, el 16 septiembre de 2019, en el mismo indicó textualmente “Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de Ley 344 de 2019 Cámara “Por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo”. En el mismo sentido la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes el 8 de mayo de 2019 rindió su concepto considerando que “revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las finanzas públicas, el posicionamiento estratégico del municipio, la biodiversidad, el componente educativo, los miembros de la subcomisión rendimos concepto previo y favorable de Ley 344 de 2019 Cámara (...). Conceptos que fueron votados favorablemente por las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes en sesiones conjuntas el 24 de septiembre de 2019.

Asimismo, en sesión extraordinaria de 5 de junio de 2019 la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) emitió concepto que consta en el Acta No. 14, en el mismo se relacionan tres conceptos favorables: Ministerio del Interior, Universidad del Bosque y Universidad de Pamplona, no favorables: DNP, MVCT, MADS, CORPOCESAR, IGAC, MEN, MHCP, MADR /UPRA y con recomendaciones: DIRECCIONES TÉCNICAS DEL DNP (3), IGAC, PNNC, MINCIT. Cumpliéndose así el segundo requisito exigido por la norma.

Por último, el 3 de abril de 2019, el Concejo Municipal rindió concepto favorable para que Villavicencio adquiriera la calidad de distrito, por lo que el requisito exigido en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 también está cumplido.

A más de lo anterior, destaca el autor la posibilidad para la administración local de incentivar y fortalecer la actividad turística, a través del diseño e implementación de planes especialmente dedicados para ello, hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al área del distrito en los casos previstos en la ley, además de la posibilidad que adquiriría de solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

De otra parte, también resulta útil para la ciudad la posibilidad de administrar los bienes de uso público que puedan usufructuarse, por lo cual los bienes ubicados en el territorio que sean patrimonio de la nación podrán ser administrados por las autoridades del respectivo distrito.

Otras de las ventajas, según el autor, que trae el cambio de municipio a distrito, tiene relación con el desarrollo de las actividades de reconstrucción,

¹ Ley 1617 de 2013, artículo 1°.

restauración y conservación de las áreas o zonas del territorio distrital, o bienes o conjunto de estos, eventos o acontecimientos que sean declarados o recibidos de la nación. Si bien, en principio, podría llegar a considerarse que se trata de más funciones en cabeza de la entidad territorial, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, los Distritos tienen la posibilidad de acudir a varias fuentes de financiación para adelantar tales tareas, es claro que se estaría ante una nueva fuente de recursos que le sería de utilidad al ente territorial para conservar su patrimonio. Así, por ejemplo, se destaca que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.4.2.8 del Decreto 1080 de 2015, dichas fuentes podrán incluir la Estampilla “Procultura”, si la entidad decide adoptarla, el Sistema General de Participaciones y el Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, establecido en los artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario.

De otro lado, la estructura institucional que adquiriría Villavicencio al convertirse en un Distrito Especial le permitirá profundizar la democracia participativa, en tanto contará con una organización político administrativa más a tono con los valores democráticos modernos. Si bien se conserva como instituciones máximas administrativas a la alcaldía y al concejo, las localidades tendrían una mayor participación dentro de su territorio, presidida por un alcalde. Así, cabe resaltar que se generan al interior de cada una de las juntas administradoras locales espacios de discusión y decisión en materias relacionadas con los respectivos planes de desarrollo, la vigilancia y control de los servicios públicos y proyectos de inversión, al tiempo que cumplirán con las funciones delegadas por el municipio en materia de construcción de obras y de servicios públicos.

En resumen, la declaratoria de Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo al municipio de Villavicencio en el departamento del Meta permitiría, entre otros:

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Ampliar las zonas francas de servicios turísticos.
- Solicitar al departamento del Meta que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las

prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.

- Profundizar la democracia participativa.

En el orden socioeconómico la transformación del municipio de Villavicencio a Distrito Especial, resultaría altamente conveniente para los habitantes y empresas establecidas en la ciudad, por estar encaminada a promover y afianzar el desarrollo económico en el mediano y largo plazo a través del fortalecimiento de sus sectores turístico, cultural, agroindustrial y educativo, con el propósito de obtener el mayor provecho posible de su ubicación estratégica y del avance generado por las vías de comunicación actuales y en construcción.

En cuanto a su biodiversidad y agroindustria aclara que Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la “Media Colombia”, esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país, por consiguiente se requiere que se requiere que Villavicencio, como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

En relación con el turismo y cultura, la ciudad de Villavicencio, ubicada tan sólo a 2 horas de Bogotá, conecta el centro del país con una de las regiones más biodiversas del planeta, con áreas únicas de naturaleza exuberante y única, dignas de ser apreciadas a través de una industria turística que tenga las garantías y el respaldo institucional para ejercer sus actividades de manera responsable y sostenible y que, a su vez, pueda ser eficientemente controlada por las autoridades para garantizar con ello el mantenimiento de la riqueza natural.

En el sector educativo, por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquia, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En cuanto al artículo 1° del texto definitivo aprobado por la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, se propone adicionarle el nombre de la ciudad de Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover

el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

De igual forma se adicionan las funciones de la Comisión de Apoyo y Seguimiento, conformada por el Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de

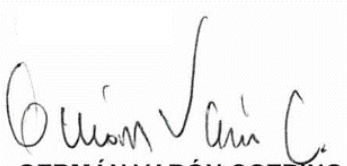
Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio

TEXTO DEFINITIVO	TEXTO PROPUESTO
TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2019 CÁMARA <i>“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo</i> El Congreso de Colombia, DECRETA:	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA SENADO <i>“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo</i> El Congreso de Colombia, DECRETA:
Artículo 1°. Objeto. Decrétese a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.	Artículo 1°. Objeto. Decrétese a <u>Villavicencio como</u> Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
	Artículo 4°. Funciones. La Comisión de Apoyo y Seguimiento, cumplirá las siguientes funciones: 1. Apoyar y hacer seguimiento en todo el proceso de implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio. 2. Hacer recomendaciones jurídicas, económicas políticas para el correcto funcionamiento del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio. 3. Constar que el contenido de todos los proyectos de ordenanza, decreto o ley, correspondan a lo acordado, para la implementación del Distrito. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. 4. Solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre el distrito. 5. Las demás que determine la ley.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, *“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo”*, de conformidad con el texto propuesto de este informe de ponencia.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 228 DE 2019 SENADO,
344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Decrétese a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2°. Régimen aplicable. El Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio se

regirá por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo: Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 sólo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación se ocupará del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decreta el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

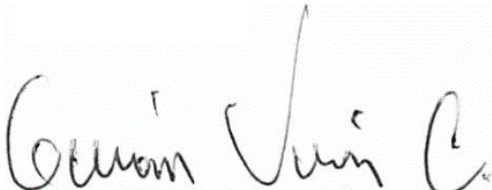
Artículo 3°. Comisión de Apoyo y Seguimiento. El Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, éste último quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo 4°. Funciones. La Comisión de Apoyo y Seguimiento, cumplirá las siguientes funciones:

1. Apoyar y hacer seguimiento en todo el proceso de implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
2. Hacer recomendaciones jurídicas, económicas políticas para el correcto funcionamiento del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
3. Constatar que el contenido de todos los proyectos de ordenanza, decreto o ley, correspondan a lo acordado, para la implementación del Distrito. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.
4. Solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre el distrito.
5. Las demás que determine la ley.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.

CONTENIDO	
Gaceta número 1164 - Viernes, 29 de noviembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate, primera vuelta, texto definitivo plenaria Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara, (acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2019 Cámara), por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de acto legislativo 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.....	22
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado, por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad.....	29
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.....	33
Informe de ponencia para primer debate, texto definitivo de plenaria, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.	35



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1173

Bogotá, D. C., lunes, 2 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre 2019

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES

La iniciativa en mención fue presentada al Congreso de la República el 10 de septiembre de 2019 por los Honorables Senadores John Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada, y los honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, y Christian José Moreno Villamizar.

El proyecto de ley fue publicado con su articulado y exposición de motivos en la **Gaceta del Congreso** número 882 de 2019.

Mediante la Proposición número 27 de 2019, se creó la Comisión Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, designando a los honorables Congresistas que se relacionan a continuación: John Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Paloma Susana Valencia Laserna, Édgar Enrique Palacio Mizrahi, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Andrés Felipe García Zuccardi, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Ángela Patricia Sánchez Leal, Christian José Moreno Villamizar, José Luis Pinedo Campo.

Mediante Resolución número 031 del 22 de agosto de 2019, la Mesa Directiva del Senado de la República, en ejercicio de facultades legales y reglamentarias y bajo los principios de eficiencia y eficacia de la función legislativa, en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, ordenó a la “Creación Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional”.

Por tal razón, resulta fundamental dar el paso a una figura de carácter legal al interior del Congreso de la República, con la cual los esfuerzos desarrollados y los venideros, sean potenciados y llevados de una manera más formal, en correspondencia con la expectativa nacional, encarnada en una ciudadanía, que sin importar edad, sexo, ideología, ni condición social, desde distintas regiones del país, mantiene una expectativa por avances importantes por parte de sus Instituciones al respecto.

2. OBJETO

La presente ley tiene como objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular

las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO:

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2019 1, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), la producción de cocaína alcanzó un nivel sin precedentes durante el proceso de transición en Colombia. Esta situación posicionó al país como el mayor productor de droga en el mundo; puesto que produjo aproximadamente el 70% de la cocaína mundial.

De acuerdo con el informe de la Unodc, en el año 2017 Colombia experimentó una expansión del 17% de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca y un aumento del 31% de la producción de coca, lo cual obedeció principalmente al pronunciado aumento de las zonas productivas dedicadas al cultivo de arbusto de coca. Adicional a eso este documento también plantea que el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha contribuido a reducir drásticamente la producción de cocaína en algunas zonas del centro del país, donde los campesinos de algunas zonas anteriormente controladas por las FARC han abandonado el cultivo. No obstante, en otras de las zonas anteriormente controladas por las FARC se fueron instalando grupos delictivos organizados que han retomado y ampliado el cultivo.

Siendo así, la siembra de coca y las nuevas bandas criminales han ayudado a que la producción en el país siga en ascenso, a pesar de que se ha venido trabajando con los campesinos luego del Acuerdo de Paz.

Igualmente, el pasado 24 de septiembre de 2018, en la Ciudad de Nueva York, el Presidente Iván Duque Márquez anunció que 130 países, entre ellos Colombia, firmaron una declaración en la que se comprometen a aunar esfuerzos para fortalecer la lucha global contra el problema de las drogas ilícitas.

“Es una lucha moral del mundo, pero lo más importante es que hoy, con ese liderazgo donde Estados Unidos jugó un papel definitivo, 130 países firmamos una declaración para no desfallecer en la lucha contra las drogas”.

El Jefe de Estado explicó que esta lucha se enfoca en varios temas: la prevención, “entendida además como una función de la salud pública”; la promoción de buenos hábitos, y el dismantelamiento de las “redes de lavado de activos y las redes de narcotráfico”.

También el dismantelamiento de los cultivos ilícitos y una transición hacia cultivos lícitos de manera sostenible y, finalmente, el esfuerzo de cooperación internacional.

“Cuatro elementos que hoy fueron suscritos por 130 países, y en ese marco se le reconoció a Colombia esa agenda integral, que es la agenda que nosotros estamos implementando desde el Gobierno”.

La firma de la declaración se dio durante el evento ‘Llamado global a la acción sobre el problema mundial de las drogas’, liderado por el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y realizado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Así mismo, el Presidente Duque agradeció el “reconocimiento que nos hizo el Gobierno de Estados Unidos, el Presidente Trump, a los esfuerzos que estamos haciendo en la lucha contra las drogas”.

Reiteró que ese reconocimiento es un “espaldarazo muy grande” a una agenda que lo que busca es enfrentar la presencia de las drogas ilícitas en el país.¹

4. JUSTIFICACIÓN

El informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017 revela que las áreas netas con cultivos de coca en Colombia, calculada en 2016 a 2017, aumentó 17%, pasando de 146.000 hectáreas a 171.000 hectáreas. La región Pacífico es el área que tendría más hectáreas de cultivo ilícito. Mientras la Región Central el aumento más considerable en el país con 31%.

Los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca tendrían el 64% del incremento. Nariño, con 7% de incremento, sigue siendo el departamento más afectado por los cultivos de coca a pesar de que no se registró un mayor ascenso.

Este informe no es más que una fotografía que revela una problemática mundial, en la cual Colombia ha tenido un papel protagónico, por lo que se hace necesario que el Congreso de la República cree una Comisión Legal, encargada en específico de tomar medidas legislativas y de control político permanentes para apoyar y reforzar la lucha de nuestro país con este fenómeno. Colombia necesita reducir el consumo de sustancias psicoactivas, acabar con la disponibilidad de drogas, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas, tal y como se establece en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado del panorama se hace imprescindible que el Congreso de la República pueda apoyar esta urgente medida.

¹ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180924-130-paises-entre-ellos-Colombia-se-unen-en-la-lucha-contra-las-drogas-ilicitas.aspx>

Le apuestan a la búsqueda de la creación de una Comisión Legal, conformada por Congresistas, provenientes, tanto del Senado, como de la Cámara de Representantes, que, por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente y que lleven los proyectos de ley a las Comisiones Constitucionales correspondientes, según la temática de los mismos. Lo anterior, por medio de una adición a la Ley 5ª de 1992, que en su Título II, Capítulo I, reza:

“Artículo 34. Comisiones. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. Así mismo, funcionarán Comisiones legales, Comisiones especiales y Comisiones accidentales”.

En tal sentido, se busca que la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, desarrolle las siguientes funciones:

- Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.
- Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
- Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
- Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
- Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
- Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
- Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
- Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.
- Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados

con la lucha antidrogas ilícitas y la cooperación internacional.

- Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
- Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley contiene 13 artículos a saber:

Artículo 1°. Objeto

Artículo 2°. Adiciona al artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 3°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo que consagra el objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 4°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 N. Composición. Comisión Legal de Lucha contra las Drogas y Cooperación Internacional tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 Ñ. Funciones de la Comisión.

Artículo 6°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 O. Sesiones. La Comisión. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes.

Artículo 7°. Atribuciones de la Comisión.

Artículo 8°. Mesa Directiva.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

1 Secretaria (o) Ejecutiva (o),

1 Coordinador (a) de la Comisión

Artículo 10. De los judicantes y practicantes.

Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 12. Funciones de Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

Artículo 12. Vigencia.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia tema al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia tema al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.
Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la <u>Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.</u>	Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.
Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 M. Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.	Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 M. Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.
Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 N. Composición. Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República, como de la Cámara de Representantes, que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.	Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 N. Composición. <u>La</u> Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará <u>conformada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes a la Cámara integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas,</u> provenientes, tanto del Senado, de la República, como de la <u>Cámara de Representantes,</u> que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.
Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria. Parágrafo 2°. Transitorio. En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.	Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria. Parágrafo 2°. Transitorio. En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.
Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 Ñ. Funciones. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.	Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 Ñ. Funciones. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas. 3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos. 4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia. 5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales. 6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia. 7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico. 8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico. 9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional. 10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional. 11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional. 12. Todas las demás determinadas por la ley.	2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas. 3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos. 4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia. 5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales. 6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia. 7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico. 8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico. 9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional. 10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional. 11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional. 12. Todas las demás determinadas por la ley.
Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 O. Sesiones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.	Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. Artículo 61 O. Sesiones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.
Artículo 7°. Atribuciones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones: 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional. 3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas. 4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional. 5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional. 6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.	Artículo 7°. Atribuciones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones: 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional. 3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas. 4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional. 5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional. 6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.

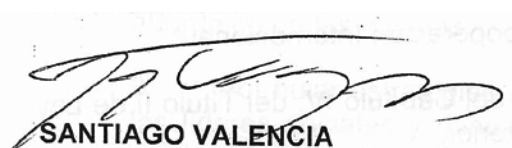
Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personas a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional. 8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.	7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personas a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional. 8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.
Artículo 8°. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.	Artículo 8°. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.
Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional 1 Secretaria (o) Ejecutiva (o), 1 Coordinador (a) de la Comisión.	Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional 1 Secretaria (o) Ejecutiva (o), 1 Coordinador (a) de la Comisión.
Artículo 10. De los judicantes y practicantes. Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.	Artículo 10. De los judicantes y practicantes. Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.
Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 1. El Coordinador(a) de la c tendrá las siguientes funciones: 2. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión. 3. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión . 4. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión. 5. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 6. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión. 7. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión. 8. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.	Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 1- El Coordinador(a) de la <u>comisión</u> tendrá las siguientes funciones: 1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión. 2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión. 3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión. 4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión. 6. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
Artículo 12. Funciones de Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten. 2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación. 3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos. 4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes. 5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión. 6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación. 7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva. 8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión. 9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura. 10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas. Artículo 12. Vigencia. La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 12. Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten. 2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación. 3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos. 4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes. 5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión. 6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación. 7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva. 8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión. 9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura. 10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas. Artículo 13. Vigencia. La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

Cordialmente,



SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 M. Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 N. Composición. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará conformada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes a la Cámara, que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

Parágrafo 2°. **Transitorio.** En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 Ñ. Funciones. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias

internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.

2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.
9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional.
10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.
12. Todas las demás determinadas por la ley.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 O. Sesiones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. Atribuciones. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional.
5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional.
6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.
7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.
8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional.

Artículo 8°. Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor:

3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

- 1 Secretaria (o) Ejecutiva (o),
- 1 Coordinador (a) de la Comisión.

Artículo 10. De los judicantes y practicantes. Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. El Coordinador(a) de la comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 12. Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos.
4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.

- 6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
- 7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
- 8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
- 9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.
- 10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 13. Vigencia. La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre 2019

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del*

artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES

La iniciativa en mención fue presentada al Congreso de la República el día 24 de septiembre de 2019 por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

No obstante tiene varios antecedentes de tránsito legislativo, tal como el Proyecto de ley número 103 de 2007 Senado, presentado por el entonces Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa del Partido Conservador, iniciativa que pretendía la modificación de algunos artículos del Código Civil Colombiano, para prohibir el matrimonio entre menores de edad. Sin embargo, dicha iniciativa fue archivada en primer debate el 2 de abril de 2008.

Igualmente, el 20 de julio de 2015, los honorables Senadores, María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Ernesto Macías, Susana Correa, Fernando Araújo, Honorio Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez, radicaron el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil*, con el objetivo de prohibir el matrimonio entre menores de 18 años de edad.

En ese entonces se designó una comisión accidental para su estudio que consideró: que para lograr un mayor impacto en la sociedad, debía diseñarse una estrategia de política pública que permita dar a conocer los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años. A pesar de lo anterior, el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado no tuvo primer debate y fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2016.

2. OBJETO

La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminando del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO:

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de los niños en su artículo 44. Adicionalmente, advierte que los niños *“Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”*.

El Constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como*

negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

A su vez, la Corte Constitucional en Sentencia C-507 de 2004, manifestó que “*vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones*”.

4. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico:

- Es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años.
- Capaces relativos los mayores de 14 años.
- Los menores adultos entre 14 y 18 años solo son capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos.

Los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, ni ejercer el derecho al sufragio, entonces carece de todo fundamento que se autorice a menores de edad para contraer matrimonio, cuando no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos ni obligarse.

Según Unicef, el matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, y es una realidad para los niños que afecta de manera desproporcionada a las niñas, porque los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos, por ejemplo, las familias pobres consideran que las niñas son una carga económica y casarlas resulta una medida de supervivencia, otros piensan que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña ante al peligro de sufrir agresiones sexuales, o le procura la protección de un tutor varón.

La discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes: *a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción.*

El matrimonio precoz puede tener consecuencias muy perniciosas para las niñas, como por ejemplo:

- Abandono de la educación: una vez casadas, las niñas tienden a dejar la escuela.
- Según el Ministerio de Educación 181 menores entre 15 y 17 años son desertoras en sus estudios debido a sus obligaciones paternas.
- Problemas de salud: los embarazos prematuros aumentan la tasa de mortalidad infantil derivada de la maternidad.
- Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.
- Malos tratos: Es habitual en los matrimonios precoces. Además, las jóvenes que se niegan a casarse o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores, a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias. Es lo que se conoce como “asesinatos por honor”.

CIFRAS DE NACIMIENTOS EN MUJERES MENORES DE EDAD

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años
Colombia	6.852	157.407	6.315	147.307	6.291	139.195	6.547	155.899	6.429	148.408	6.593	144.031	6.045	135.479	5.551	130.235	5.883	128.624	2.982	57.153
Total	164.279	153.822	156.466	162.407	154.867	150.624	142.034	135.786	134.517	128.755										

Fuente: Instituto Nacional de Salud

- Las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas.
- Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).
- Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en el primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso, si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, padecer de desnutrición, y tener un desarrollo físico y cognitivo tardío (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

CIFRAS DE MORTALIDAD MATERNA

	2009		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años	10-14 años	15-19 años
Colombia	8	48	6	45	3	39	5	35	4	32	1	28	1	27	1	22	1	20	1	12
Total	48	51	33	38	36	29	28	23	21	13										

Fuente: Instituto Nacional de Salud

- Las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

- El matrimonio infantil a menudo trae consigo la separación de la familia y los amigos, y la falta de libertad para participar en actividades de la comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.
- Cuando se produce el matrimonio infantil, funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento; también fomenta la preferencia por la educación del varón.

LAS CIFRAS DE MATRIMONIO QUE INVOLUCREN CONTRAYENTE MENOR DE EDAD:

	2016		2017		2018		2019	
	10 - 14 años	15-19 años	10 - 14 años	15-19 años	10 - 14 años	15-19 años	10 - 14 años	15-19 años
Colombia	448		415		389		251	

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

- El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual admite que el consentimiento no puede ser “libre y completo” cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el Comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley, además de eliminar la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

La iniciativa consta de 6 artículos así:

6. ARTICULADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019

por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del

artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminando del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Artículo 2°. Promoción, divulgación y sensibilización. El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Parágrafo. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.

Artículo 3°. El artículo 116 del Código Civil quedará así:

Artículo 116. *Capacidad para contraer matrimonio.* Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.

Artículo 4°. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.

Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:

“2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años”.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones,* con el texto originalmente presentado.

Cordialmente,


SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO
DE LEY 233 DE 2019 SENADO, 043 DE 2018
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea un incentivo tributario
para aquellos pequeños y medianos establecimientos
de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en
calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2019

Señor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario General

Comisión Tercera, Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para primer
debate en Senado del Proyecto de ley número 233
de 2019, Senado; número 043 de 2018 Cámara,**
*por medio de la cual se crea un incentivo tributario
para aquellos pequeños y medianos establecimientos
de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en
calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, mediante comunicación recibida el 18 de noviembre de 2019, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 me permito rendir ponencia para primer debate ante esta Comisión del Proyecto de ley número 233 de 2019 Senado número 043 de 2018 Cámara; el cual tiene por objeto crear un incentivo tributario para ser aplicado a los pequeños y medianos establecimientos que prestan el servicio de alojamiento y hospedaje, y que para dar cumplimiento a su labor obtengan el certificado de Calidad Turística, otorgado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).

Atentamente;

Atentamente;

RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República
Autor y Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE
LEY 233 DE 2019, SENADO, 043 DE 2018
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea un incentivo tributario
para aquellos pequeños y medianos establecimientos*

*de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en
calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual

Autores: S. Richard Aguilar Villa S. Ana María Castañeda

ANTECEDENTES

Esta iniciativa la radiqué en compañía de la Senadora Ana María Castañeda, el 25 de julio de 2018, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Para primer debate fueron designados como ponentes los Representantes: John Jairo Roldán Avendaño, Yamil Hernando Arana Padauí y José Gabriel Amar Sepúlveda, a quienes se les notificó el 21 de agosto de 2018. Ellos radicaron ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 899 de 2018, siendo aprobada en sesión ordinaria de la Comisión Tercera, el 3 abril de 2019.

Los ponentes de Cámara solicitaron concepto al Ministerio de Hacienda; al Ministerio de Comercio, Industria y Trismo; y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estas dos últimas entidades respondieron el 3 de septiembre y el 22 de octubre, respectivamente. Sus consideraciones se integraron a la exposición de motivos de este proyecto.

La ponencia para segundo debate se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 570, de 2019, y el proyecto fue aprobado, con modificaciones, en la sesión plenaria del 30 de septiembre, de 2019, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 088 de ese 30 de septiembre, posterior al anuncio hecho en la sesión del 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 087.

Con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y dándole cumplimiento a lo establecido en el artículo 183, de la Ley 5ª de 1992, el 18 de noviembre de la presente anualidad, el Secretario de la Comisión Tercera, Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como único coordinador ponente de esta iniciativa, razón por la cual hoy presento la ponencia para primer debate ante esta célula legislativa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Marco Constitucional y Jurisprudencial

Esta iniciativa legislativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por la Carta Política, en los artículos 150, 154 y 334, los cuales prevén las excepciones a la prohibición constitucional de que no habrá rentas de destinación específica; normas constitucionales que hacen referencia a las competencias que posee el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de ambas Cámaras legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; así como lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado.

Frente al análisis del impacto fiscal de las normas, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, en Sentencia C-286 de 2009, resaltó:

Análisis del Impacto Fiscal en proyecto de ley que ordene gasto o decrete beneficio-Exigencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

Ha señalado la Corte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, es el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, y el incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.

Esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos y ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno, señalando que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos.¹ (Negrilla fuera de texto).

Por otro lado, de la Sentencia proferida por el Magistrado, Manuel José Cepeda Espinosa, podemos destacar:

“(…) La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado

proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda (...).” (Negrilla fuera de texto).²

Por su parte, el inciso 2°, del artículo 154, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142, numeral 14, de la Ley 5ª de 1992, establece:

Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (Negrilla fuera de texto).

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

Si bien es cierto que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del Gobierno nacional, en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª de 1992, la Corte

¹ Sentencia C-286/2009. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

² Sentencia C-502/2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Constitucional ha manifestado, respecto del artículo 154, lo siguiente:

Sentencia C-177/07

“2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.

Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, “la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”.

De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.

Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no

hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.”.

Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.

La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho “aval”. Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el Ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.

Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el Ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultados para ello, distinto al Gobierno; (iii) que, a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyan preceptos sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que, a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente; en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las

materias enunciados por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto –ya que se trata de un vicio de forma–, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las Objeciones Presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior”.

2. Marco Legal

En armonía con la Constitución Política de Colombia, el presente proyecto de ley no solo se encuentra dentro del marco constitucional, sino también acorde a las demás normas que regulan la materia, como la que se transcribe a continuación:

El artículo 7º, de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 7º. *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, 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.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Los primeros tres incisos de la anterior disposición deben ser entendidos como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y como una carga que le incumbe, inicialmente, al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley, con la información y las herramientas que tiene a su alcance. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

En cuanto al tema turístico, el artículo 69, de la Ley 300, de 1996, “por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”, dispone:

Artículo 69. Del fomento de la calidad en el sector turismo. El Ministerio de Desarrollo fomentará el mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos prestados a la comunidad.

Para los efectos anteriores, el Ministerio de Desarrollo Económico promoverá la creación de Unidades Sectoriales con cada uno de los subsectores turísticos. Estas unidades formarán parte del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología. La creación de las Unidades Sectoriales se regirá por lo establecido en el Decreto 2269 de 1993 y en las normas que lo modifiquen o adicionen.

De igual forma, la Ley 1558, de 2012, “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1° establece:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con nueve (9) artículos, a través de los cuales se busca crear un incentivo tributario para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos, clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística, otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.

2. La experiencia de la exención a los servicios hoteleros por remodelación y/o ampliación

Desde el punto de vista tributario, se ha tenido una experiencia reciente en el establecimiento de una exención, instaurada en el artículo 207-2, del Estatuto Tributario, tal y como se aprecia a continuación:

Artículo 207-2. Otras rentas exentas. (Artículo adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002). Son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles que establezca el reglamento:

(...)

3. *Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince (15) años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años.*
4. *Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince (15) años siguientes a la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años. La exención prevista es este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana y la Alcaldía Municipal, del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. En todos los casos, para efectos de aprobar la exención, será necesario la certificación del Ministerio de Desarrollo.*

Este artículo fue adicionado por la Ley 788, de 2002, la misma que entró en vigencia el 27 de diciembre, de 2002, al ser publicada en el **Diario Oficial**, 45.046, donde se indica que los hoteles nuevos debían estar terminados en su construcción, antes del 31 de diciembre, de 2017, para gozar de este beneficio. A su vez, el Decreto 2755, de 2003, reglamentó el artículo referido.

Posteriormente, el también Decreto Reglamentario 1625, de 2016, estableció en su artículo 1.2.1.22.10, que “las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles cuya construcción se inicie antes del 31 de diciembre de 2017, obtenidas por el establecimiento hotelero o el operador según el caso, estarán exentas del impuesto sobre la renta por un término de treinta (30) años contados a partir del año gravable en que se inicien las operaciones. Para tal efecto, se consideran nuevos hoteles únicamente aquellos hoteles construidos o que demuestren un avance de por lo menos el sesenta y uno por ciento (61%) en la construcción de la infraestructura **hotelera entre el 1° de enero del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2017**”. (Negrita fuera de texto).

Esa exención tuvo una modificación mediante la Ley 1819, de 2016, la misma que está vigente desde el 29 de diciembre, de 2016, así:

Artículo 100. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 33%.

Parágrafo 1°. A partir de 2017 las rentas a las que se referían los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 207-2 del Estatuto Tributario y la señalada en el

artículo 1° de la Ley 939 de 2004 estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del 9% por el término durante el que se concedió la renta exenta inicialmente, siempre que se haya cumplido con las condiciones previstas en su momento para acceder a ellas.

Lo aquí dispuesto no debe interpretarse como una renovación o extensión de los beneficios previstos en los artículos mencionados en este párrafo.

(...)

Con esta reforma, las rentas que eran exentas para los hoteleros quedaron grabadas con una tarifa del 9%, llevando a que los hoteleros que se acogieron a ella se sintieran lesionados y a su vez perdieran la confianza en el Gobierno nacional.

A pesar de esta situación, son destacables los logros que se alcanzaron con la exención propuesta, pues generó un atractivo, ya que los hoteleros que construyeron o remodelaron entre los años 2003 y 2017, podían conseguir este beneficio por 30 años a partir del inicio de operaciones del nuevo hotel o de la remodelación, es decir, que quienes emprendieron esta labor en el año 2003 reciben beneficio hasta el año 2033 y quienes lo hicieron en 2017 irán hasta el 2047.

Según las cifras de MINCIT, entre 2003 y finales de 2017, se construyeron y remodelaron 75.338 habitaciones, generando 60.270 empleos directos.³

3. El PIB y el sector hotelero⁴

A continuación, presentamos las variaciones de crecimiento anual del sector hotelero y el aporte al PIB, a partir del 2007, tal como aparecen registrados en los boletines de prensa y comunicados de prensa sobre las Cuentas Trimestrales Base 2005, que se encuentran en la página del DANE (www.dane.gov.co), y que sirven para evidenciar el desempeño del sector durante los años de operación de la exención tributaria y, a su vez, concluir el impacto positivo que esta medida generó para la actividad, mostrando siempre niveles de crecimiento y sostenimiento en su aporte al PIB.

“Al examinar el comportamiento del sector durante el período acumulado (enero a diciembre) de 2007, se observó un crecimiento de 10,40% respecto al mismo período del 2006. Este aumento se explica por el incremento de los servicios de comercio en 12,31%, de los servicios de reparación de vehículos automotores en 4,96% y de los servicios de hotelería y restaurante en 5,68%”.

“Al analizar los resultados del PIB del 2008 por grandes ramas de actividad, comparados los del año 2007, se observaron las siguientes variaciones: 2,7% en agropecuario, silvicultura, caza y pesca; 7,3% en explotación de minas y canteras; -2,0% en industria manufacturera; 1,2% en electricidad, gas de ciudad y agua; 2,8% en construcción; 1,3%

en comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles; 4,0% en transporte, almacenamiento y comunicaciones; 5,6% en establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas y 2,1% en servicios sociales, comunales y personales; los impuestos, derechos y subvenciones en conjunto, crecieron en 3,3% durante el año 2008”.

*“Al examinar el comportamiento del sector durante 2009, se observó una **disminución** en 2,9% respecto al mismo período de 2008. Este comportamiento se debió a la caída de comercio en 2,9%, de servicios de reparación en 3,0% y de servicios de hotelería y restaurantes en 2,6%”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante 2010, se observó **un aumento** en 6,0% respecto al mismo período de 2009. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 4,7% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,3%”.*

“Al examinar el comportamiento del sector durante 2011, se observó un aumento en 5,9% respecto 2010. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 3,8% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,4%”.

“Al examinar el comportamiento del sector durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2012, se observó un aumento en 4,1% respecto 2011. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4,2%, de los servicios de reparación en 3,3% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,0%”.

“Al examinar el comportamiento del sector durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2013, se observó un aumento en 4,3% respecto 2012. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4,1%, de los servicios de reparación en 5,1% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,6%”.

“Durante el año 2014 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 4,6%, explicado por servicios de reparación de automotores en 6,1%; comercio en 5,1% y servicios de hoteles, restaurantes y bares en 3,1%”.

“Entre enero y diciembre de 2015 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó 4,1% respecto al mismo período de 2014, explicado por servicios de hoteles, restaurantes y bares en 5,5%, servicios de reparación de automotores en 5,4% y comercio en 3,4%”.

“En el año 2016 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 1,8% respecto al año 2015, explicado por el crecimiento de los servicios de reparación de automotores en 5,0%; hoteles, restaurantes, bares y similares en 1,6%; y comercio en 1,5%.”

“Para el año 2017 (Enero-Diciembre), la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles presentó un crecimiento del 1,2% respecto al año

³ Revista *Dinero*, Turismo 1/9/2018.

⁴ (www.dane.gov.co), boletines de prensa y comunicaciones de prensa. Cuentas Trimestrales Base 2005.

2016, explicado principalmente por el crecimiento de los servicios de hoteles y restaurantes en 1,6%; los servicios de mantenimiento y reparación en 2,1% y comercio en 0,9%”.

Así mismo, existe una precisión realizada, por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en febrero de 2018, en los siguientes términos:

“Incentivo tributario para hoteles en municipios con menos de 200.000 habitantes no necesita decreto reglamentario: Gobierno

Bogotá, D. C., 5 de febrero de 2018 (MinCIT). El Gobierno informó este lunes 5 de febrero que no se requiere un decreto reglamentario para la aplicación del incentivo tributario para los hoteles que se construyan en los municipios con menos de 200 mil habitantes, mecanismo que fue establecido en la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016).

Durante la presentación de los avances de la campaña ‘Menos Trámites, Más Simples’, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Lorena Gutiérrez, y el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, aclararon las condiciones que se deben cumplir para acceder a ese incentivo.

“El objetivo de esta medida es potenciar la inversión hotelera en las regiones para atraer más visitantes e impulsar el turismo. Buscamos mejorar la competitividad en las zonas del país afectadas por el conflicto con infraestructura e innovación”, indicó la Ministra Gutiérrez.

Por su parte, el Ministro Cárdenas explicó que “quienes construyan nuevos hoteles en los próximos 10 años en los municipios del país con menos de 200.000 habitantes tienen garantizada una tarifa del 9% del impuesto de renta hasta por 20 años”.

Ya son 11 los municipios que han mostrado disposición a explorar el turismo como opción de reincorporación, reconciliación y desarrollo del territorio. Estos son: Mesetas, Dabeiba, La Paz, Fonseca, Icononzo, Planadas (Tolima), Montañitas y San Vicente del Caguán (Caquetá), El Charras y Colinas (Guaviare), y Anorí (Antioquia).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recordó que los empresarios que se acojan a este beneficio deben estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo y estar al día con sus aportes parafiscales.

Para la obtención de este beneficio, la DIAN, por su lado, verificará que los nuevos hoteles cuenten con la siguiente documentación:

1. Certificación expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, acerca de la prestación de servicios turísticos en el establecimiento hotelero nuevo.
2. Certificación expedida por la Curaduría Urbana, por la Secretaría de Planeación o por la entidad que haga sus veces en el domicilio del inmueble, en la cual conste la aprobación

del proyecto de construcción del establecimiento hotelero nuevo.

3. Certificación del Representante Legal y del Revisor Fiscal o Contador Público, según el caso, en la cual conste:
 - a) Que el valor de las rentas solicitadas con tarifa del nueve por ciento (9%), en el respectivo año gravable, corresponden a servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles construidos entre el 1° de enero del 2017 y el 31 de diciembre del 2027;
 - b) Que lleva contabilidad separada de los ingresos por servicios hoteleros y de los originados en otras actividades”⁵.

4. Algunos resultados del incentivo otorgado a través del artículo 207-2 del Estatuto Tributario

La Revista Dinero publicó el balance presentado por el Gobierno saliente frente al sector turismo y destacó en cifras el aumento de más visitantes a nuestro país, lo que nos lleva a ser más comprometidos con el sector, proporcionando las herramientas necesarias para su fortalecimiento y competitividad.

“Los visitantes extranjeros que han llegado a nuestro país se encuentran en el orden **del 150% en los últimos ocho años. Es decir, el número de turistas en el país pasó de 2,6 millones en 2010 a 6,5 millones hasta el momento.**

“Para continuar estimulando la dinámica de estas inversiones en las zonas más apartadas del país, que en general son las que más sufrieron el rigor del conflicto, se les ofreció un incentivo para la construcción de hoteles en ciudades de menos de 200.000 habitantes, que consiste en el pago de 9% de impuesto de renta durante 20 años”.

Los datos más relevantes del sector turismo en los últimos ocho años:

1. Hasta el momento han llegado 6,5 millones de viajeros, representando un incremento de 150% frente a los 2,6 millones en 2010.
2. Entre 2010 y 2017, el ingreso de divisas por turismo creció 68,2%.
3. Entre enero y mayo de 2018, el turismo creció 38%, lo que significa la entrada de 3,3 millones de turistas extranjeros en solo este año. En el mismo periodo de 2017 la cifra fue de 2,4 millones.
4. La inversión en los hoteles en el país ha sido de \$5,7 billones (2003 y 2017).
5. La Inversión Extranjera Directa en comercio, hoteles y restaurantes durante el primer trimestre de 2018 fue de US\$297 millones, lo que significó un incremento de 52,4% con respecto a igual periodo de 2017 cuando en ese entonces fue US\$195 millones.
6. La ocupación hotelera en 2017 fue de 56,1% y entre enero y marzo de esta vigencia fue de 57,1% (55,8% en el mismo periodo de 2017).

⁵ De www.mincit.gov.co

7. En el primer trimestre de 2018, la participación del turismo en el PIB fue de 6,9%, mientras que en 2017 fue de 1,6%.
8. Se han creado 1,9 millones de empleos formales en este sector.
9. Se han implementado 45 rutas turísticas (30 geográficas - 15 temáticas) en 32 departamentos.

Según el Ministerio de Comercio, ese crecimiento del sector turístico se tradujo también en una mayor entrada de divisas. De recibir US\$3.440 millones en 2010, el país pasó a percibir US\$5.787 millones en 2017.

Al respecto, el Presidente Santos resaltó la inversión privada en el sector en este periodo y señaló que “gracias a la confianza que se generó en los empresarios y a la responsabilidad fiscal de las instituciones, los resultados fueron 218 hoteles puestos a disposición de los turistas y 24.609 habitaciones disponibles en todo el país”. Además, el primer mandatario calificó al turismo como la única industria que no contamina, por lo que todos los países buscan sacar su máximo provecho.

De acuerdo al balance del MinCit, el país también avanzó en el mejoramiento de la oferta de productos turísticos de alto valor como el de naturaleza (ecoturismo, aviturismo), deportes y aventura, turismo de negocios, turismo cultural, turismo de cruceros, turismo gastronómico y turismo de salud.

Por su parte, Eduardo Osorio, Presidente de Fontur, mostró los avances infraestructura turística en este lapso. Hasta el momento, **el monto de la inversión es de más de \$565.000 millones que se han distribuido en 166 proyectos como centros de convenciones, puertos, embarcaderos, senderos turísticos y señalización.**

Por su parte los gremios han manifestado:

Gustavo Toro, Presidente de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) —el gremio de los hoteleros en Colombia—, señaló que en estos ocho años de Gobierno **ha habido cosas positivas y negativas, pues aún hay temas que quedan pendientes para la industria.**

En cuanto a lo positivo, Toro resaltó los acuerdos de paz con las Farc “esto fue muy importante para que en el exterior concibieran un país más seguro y más visitable”. Según Toro, esta ‘nueva imagen’ ha aumentado la llegada de turistas internacionales a tasas de 20% anual. También exaltó la inversión en infraestructura (carreteras y aeropuertos) para el turismo, articulación de regiones, vías terciarias, entre otros.

No obstante, **el Presidente de Cotelco aseguró que aún quedan temas pendientes como el de la informalidad. “Este sigue siendo un tema muy difícil. Si bien el Ministerio hizo algún trabajo importante, de todas maneras, creemos que se necesitan acciones más fuertes para lograr poner a la oferta informal en cintura”.**

Otro ‘lunar’ que destacó Toro **es el cambio de las reglas de juego en la inversión hotelera con la Ley 1819. Esta normativa determinó que los hoteles que se habían construido entre 2003 y 2017 no pagarían renta cero por 30 años, sino que quedaron con tarifa del 9% si son personas jurídicas o el 33% si son naturales. “La verdad es que esto ha generado mucha desconfianza de los inversionistas, Cotelco”**⁶.

Aunado a lo anterior, Portafolio, destacó:

“La política formulada para estimular el turismo en el país está mostrando sus frutos. Luego de casi tres lustros del Decreto 2755 de 2003, que termina en diciembre, Colombia pasó de cero nuevos cuartos construidos ese año a completar 45.686 en julio de 2017, de acuerdo con cifras de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco). Frente a la exención de renta que buscaba impulsar la construcción de hoteles en Colombia, que en el 2003 sumaban alrededor de 700 establecimientos y hoy completan casi los 1.000.

Para Mario Soto Buitrago, miembro de la junta directiva de Cotelco y también Presidente de la Cadena 3C Hotels, todos los factores se conjugaron para que el país viviera un ‘boom’ en el turismo. “El incentivo impulsó bastante el crecimiento de la oferta hotelera en toda Colombia y especialmente en Bogotá, al punto de que hubo periodos en los cuales se incrementó, un año contra otro, a tasas del 16% o 18%. De hecho, en un año creció el 20%”.

Para Juan Carlos Galindo, Presidente de OxoHotel, el nuevo beneficio es una gran oportunidad para llegar a territorios donde antes no era posible. “Las condiciones están dadas para que, en esas zonas, que antes eran totalmente vetadas para el desarrollo del turismo debido a la inseguridad, hoy las veamos como territorios atractivos”, dijo en días pasados Galindo, quien ya está planeando instalar un hotel en Quibdó, en el 2018.

Las cifras de Cotelco también son alentadoras, pues para el 2018 ya hay 19 establecimientos hoteleros en marcha, lo cual significaría disponer de 2.836 nuevas habitaciones⁷.

De esta forma, podemos evidenciar que este tipo de iniciativas sí contribuyen al mejoramiento en la prestación de los servicios que ofrece el sector turismo, ahora nos corresponde aportarle a un servicio con calidad.

5. Otras consideraciones

Respecto de la iniciativa que nos ocupa, lo que se busca es incentivar la prestación de un servicio con calidad por parte de los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen y lleven a cabo la renovación de la misma en el tiempo establecido para tal fin.

⁶ Revista *Dinero*. “Turismo: La prometedor industria que no contamina”. 7/13/2018

⁷ <https://www.portafolio.co/economia/incentivos-triplicaron-la-oferta-hotelera-en-colombia-511392>

De otra parte, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha venido manejando una línea de incentivo con Fontur para que, a través de la presentación de proyectos, los dueños de establecimientos de hospedaje y alojamiento se beneficien hasta con el 80% del valor de la certificación de calidad turística, para lo cual dispuso de 600 cupos; a la fecha, hay 200 cupos disponibles en NTS (Norma Técnica Sectorial) de Turismo Sostenible.

Para llevar a cabo el proceso de certificación en Calidad Turística se debe adelantar un proceso que consiste, en primer lugar, en tomar la decisión de implementación de la NTS - Formación en Calidad (Capacitación en RRHH) - Implementación de requisitos de NTS y evaluación - Auditoría Externa (Certificadora) - Preauditoría (opcional) - Ejecución Auditoría - Otorgamiento de Certificación (3 años) - Auditoría de seguimiento y Auditoría de renovación.

La primera norma técnica sectorial colombiana NTSH 001, corresponde a norma de competencia laboral. Realización de actividades básicas para la prestación del servicio.

La norma técnica sectorial colombiana 002, Norma de competencia laboral. Información a clientes, atención de sugerencias y reclamaciones de acuerdo a políticas de servicio.

La norma técnica sectorial colombiana 003, Prestación del servicio de recepción, y reservas conforme a manuales existentes.

La norma técnica sectorial colombiana 004, atención del área de consejería de acuerdo al manual de procedimientos.

La norma técnica sectorial colombiana 005, manejo de valores e ingresos relacionados con la operación del establecimiento.

La norma técnica sectorial colombiana 006, categorización por estrellas de hoteles. Requisitos.

La norma técnica sectorial colombiana 007, Posadas turísticas, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 008, alojamientos rurales, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 009, apartamentos turísticos, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 010. Apartahoteles, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 012. Recintos de campamento o camping, requisitos de planta y servicios.

A agosto de 2018, Colombia contaba con 488 prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje certificados, los demás correspondían a restaurantes, agencias de viajes, transporte terrestre, sedes para eventos y OPC, tal y como se especifica en la siguiente tabla:

Departamentos	Prestadores Certificados
Bogotá	300
Antioquia	164
Valle del Cauca	77
Santander	73
Risaralda	66
Cundinamarca	55
Quindío	54
Bolívar	52
Caldas	38
Magdalena	29
Atlántico	27
Tolima	27
Amazonas	26
Boyacá	25
Huila	23
Norte de Santander	21
San Andrés	19
Nariño	19
Meta	11
La Guajira	11
Córdoba	10
Chocó	10
Caquetá	5
Cauca	5
Casanare	4
Putumayo	3
Cesar	2
Arauca	2
Vichada	2
Sucre	0
Vaupés	0
Guaviare	0
Guainía	0

6. Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En su momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo allegó sus comentarios y consideraciones a través de los cuales avaló la iniciativa, resaltando, en primer lugar, que: *“Colombia viene adelantando desde la Ley 300 de 1996, una ardua tarea en busca de mejorar la calidad de los servicios turísticos, tarea que empezó con la creación de las Unidades Sectoriales de Normalización con el fin, de crear normas que definieran estándares de calidad para la prestación de servicios en el sector turismo, y posteriormente brindar asistencia técnica para la implementación y certificación de las mencionadas normativas.*

En la ejecución de proyectos para la certificación de prestadores de servicios turísticos, hemos evidenciado que el porcentaje de deserción frente a la certificación que esta cartera ministerial impulsa es bastante alto, haciendo que la sostenibilidad de la certificación sea un reto más grande que la obtención del mismo certificado; tal situación es atribuida por los prestadores de servicios turísticos a la falta de beneficios que se obtienen por la certificación.

Por otra parte, en las jornadas de sensibilización sobre calidad turística adelantadas por este Ministerio, una de las sugerencias más recurrentes es que con la certificación se obtenga un incentivo tributario, de modo que ayude a amortizar los costos de la certificación, ya que los beneficios de la certificación como tal, son difícilmente capitalizables.

Razones por las cuales el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, considera que esta iniciativa sobre el incentivo tributario es asertiva, pues es un beneficio tangible que recibe el prestador y guarda completa coherencia con lo establecido en nuestra política de calidad turística, la cual busca “mejorar los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia en los prestadores de servicios turísticos y destinos, como estrategia para posicionar a Colombia como un destino diferenciado, competitivo y sostenible”.

Con esto, se lograría el impulso a las certificaciones en calidad turística y su sostenibilidad, haciendo que la oferta de servicios turísticos sea seguros, confiables, y enfocados a la protección de los intereses de los turistas, así mismo, les permitirán a los prestadores de servicios turísticos acceder a nuevos mercados, facilitar el intercambio comercial, implementar nuevas tecnologías y mejorar instalaciones, conllevando a la satisfacción de las necesidades de los turistas y a mejorar la imagen del país.

Ahora bien, la propuesta busca un incentivo para los establecimientos de alojamiento y hospedaje pequeños y medianos, por lo cual se sugiere la ampliación en el alcance de la propuesta, a los demás prestadores de servicios turísticos pequeños y medianos que se certifiquen en normas técnicas sectoriales.

Lo anterior, en consideración de que las agencias de viajes, los establecimientos de la industria gastronómica, las empresas de transporte turístico terrestre automotor y operadores de congresos, ferias y convenciones al igual que los establecimientos de alojamientos y hospedaje son actores en la cadena de valor del turismo, donde cada uno aporta, a la experiencia del turista. El beneficio tributario generaría mayor impacto si se cubren todas las aristas de la oferta turística dadas las interrelaciones que existen entre los prestadores de servicios turísticos creando una experiencia global de calidad en los servicios turísticos adquiridos por el turista.

No obstante, lo anterior, este Ministerio encuentra pertinente esta iniciativa y, respetuosamente, considera relevante lo que al respecto pueda decir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

7. Respuestas Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Ante la necesidad de obtener información más precisa relacionada con el incentivo tributario para pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, los ponentes de la iniciativa

presentaron una solicitud al Director General de la DIAN, doctor José Andrés Romero Tarazana, quien respondió en los siguientes términos:

“Sobre el particular cabe puntualizar que la información es a propósito de la exoneración de renta para el sector turístico que garantizó una tarifa del 9%, misma que se encuentra contenida en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario (adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002)”.

1. ¿A cuánto asciende el monto producto de dicha exoneración de renta hasta la fecha?

Respuesta.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, se precisa que en la casilla Renta Exenta del formulario 110, se registra el valor neto que resulta de sustraer de los ingresos generados por la actividad beneficiada con la exención, los costos y deducciones directamente imputables⁸.

A continuación, se presenta en el Cuadro número 1 la información de forma agregada que fue consignada por los declarantes Personas Jurídicas en esta casilla, para los años gravables 2015 a 2017, y que se registraron en las actividades económicas: 5511 (Alojamiento en hoteles), 5512 (Alojamiento en Apartahoteles), 5513 (Alojamiento en centros vacacionales), 5514 (Alojamiento rural), 5519 (Otros tipos de alojamiento para visitantes) y 5590 () Otros tipos de alojamiento n.c.p., según la CIU 4.0., adaptada para Colombia.

Cuadro No. 1

Valor del renglón de renta exenta para los declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590). Años gravables 2015 a 2017. Cifras en millones de pesos corrientes

Año Gravable	Valor Exención
2015	248,500
2016	323,076
2017	75,435

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 09 de octubre de 2018. Subd. de GTIC. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

2. ¿Cuántos contribuyentes se han beneficiado hasta la fecha de esta exoneración?

Respuesta.

En el Cuadro número 2 se observa la información del número de declarantes Personas Jurídicas que hicieron uso de Rentas Exentas desde el año gravable 2015 al año gravable 2017, y que se encuentran registrados en las actividades económicas: 5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590, según la CIU 4.0., adaptada para Colombia.

⁸ <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/formulario-sinstructivos/Paginas/default.aspx>

Cuadro No. 2

Número de Declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, con renta exenta por actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)	
Años gravables 2015 a 2017	
Año Gravable	No. Declarantes
2015	822
2016	869
2017	247

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN

Respecto del Proyecto de Ley en cuestión:

1. Si tenemos en cuenta que los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, son aquellos que tienen un ingreso anual menor de 500 SMMLV, ¿cuántos de ellos se encuentran en la base de contribuyentes de la DIAN?

Respuesta.

El siguiente cuadro contiene el número de declarantes Personas Jurídicas que presentaron la declaración de renta y complementarios (formulario 110) para los años gravables 2015, 2016 y 2017 y que registraron en la casilla de “Total ingresos brutos” un valor menor a 500 SMMLV⁹.

Cuadro No. 3

Número de declarantes de pequeños y medianos establecimientos (valor de ingreso anual menor a 500 smimv) , que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)	
Años gravables 2015 a 2017	
Año Gravable	No. Declarantes
2015	2.568
2016	2.851
2017	2.015

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN

2. ¿Cuánto fue el monto total de renta de ese grupo de contribuyentes para el año gravable inmediatamente anterior?

Respuesta.

El valor de la renta líquida gravable, año 2017, para los pequeños y medianos establecimientos registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590), que tienen un ingreso anual menor de 500 SMMLV, corresponde a un valor de \$17.232 millones de pesos.”

8. Conclusiones

Si el incentivo anterior produjo un crecimiento del sector turismo en la economía del país, con este nuevo incentivo los pequeños y medianos prestadores del servicio de alojamiento y hospedaje podrán tener una participación más activa dentro del crecimiento que se ha podido apreciar en los últimos 8 años, periodo durante el cual los empresarios que decidieron invertir en el sector y recibieron el

incentivo pasado, hoy solo pagan un impuesto de renta de, apenas, el 9%, una cifra mucho menor a la que deberían pagar.

Con el otorgamiento de este nuevo incentivo se coadyuvará en el proceso de certificación de todo el sector hotelero, que le permitirá al empresario brindarle al turista, tanto nacional como extranjero, un servicio con calidad, que está definido por el turista no solo por la infraestructura de las instalaciones, sino por la atención recibida. Si todos los prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje se certifican, se estaría mejorando las condiciones de oferta y demanda turística en el país, consolidándose el turismo colombiano como un factor de desarrollo y confianza, al ser más competitivo.

Tal y como lo establece la Ley General de Turismo en su artículo 1º, *Importancia de la Industria Turística, artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 1558 de 2012. El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social. Como industria que es, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, serán las que correspondan a la actividad industrial o comercial si le es más favorable. El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional (Negrilla fuera de texto)*, el sector turismo requiere de todo el apoyo para abrir sus puertas al mundo y fortalecer la economía nacional.

Para los efectos de la presente Ley, es preciso dejar en claro que se entiende por establecimiento de alojamiento y hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. Y que el tamaño del mismo se mide por sus ingresos brutos en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), que para el caso de los medianos y pequeños está establecido en el rango de 500 SMMLV al año.

En cuanto a la calidad que se requiere para lograr la certificación, esta se refiere a la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios garantizando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

Me permito radicar la presente ponencia para primer debate en Senado, que adopta el texto definitivo aprobado por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el pasado 30 de septiembre de 2019, con algunas modificaciones que se hicieron en aras de mejorar la redacción de los artículos, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

⁹ Smmlv para 2015: \$644.350, 2016: \$689.455 y 2017: \$737.717

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
Artículo 1°. Objeto. La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un incentivo tributario para <u>los</u> pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), <u>y</u> se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.	Esta es una modificación para mejorar redacción.
Artículo 2°. Calidad Turística. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios ~~determinando~~ seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y, el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	Artículo 2°. Calidad Turística. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes, respecto de la prestación de los productos y servicios, <u>garantizando</u> seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	Esta es una modificación en la que se cambia el verbo en gerundio determinando, por garantizando, dado que es más preciso con el sentido que se le quiere dar a la norma.
Artículo 3°. Certificación en Calidad Turística. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística, a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso contenido en la Resolución número 0280 del 12 de febrero de 2018 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Parágrafo 1°. En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje. Parágrafo 2°. La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento, deberá capacitar y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC) en los siguientes dos años después de la expedición de esta norma, en caso de no hacerlo la misma ONAC, podrá realizar la certificación de otras entidades.	Artículo 3°. Certificación en Calidad Turística. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio, que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso, contenido en la Resolución número 0280, del 12 de febrero, de 2018, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación, autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), <u>la que</u> evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por <u>las</u> Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Parágrafo 1°. En cualquier momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá verificar <u>el porte</u> de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje. Parágrafo 2°. La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento deberá <u>capacitarse</u> y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en los siguientes dos años de la expedición de esta norma; en caso de no hacerlo, la misma ONAC podrá realizar la certificación de otras entidades.	Esta es una modificación para mejorar redacción.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberán expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades. Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaria de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Parágrafo 4°. El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimiento de alojamiento y hospedaje.	Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberá expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades. Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaria de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Parágrafo 4°. El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.	
Artículo 4°. Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. Parágrafo 1°. Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una y 100 habitaciones, se denominarán medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje. Parágrafo 2°. Los incentivos tributarios de que trata la presente ley, se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en la casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51 de la Ley 915 de 2004, las cuales serán certificadas por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.	Artículo 4°. Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley, se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. Parágrafo 1°. Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una (1) y 100 habitaciones, se denominarán medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje. Parágrafo 2°. Los incentivos tributarios de que trata la presente ley se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en las casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51, de la Ley 915, de 2004, las cuales serán certificados por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.	Esta es una modificación para mejorar redacción.
Artículo 5°. Incentivo Tributario. Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2021 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), se encuentren inscritos en	Artículo 5°. Incentivo Tributario. Créase el incentivo tributario de renta exenta para <u>los</u> pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre, de 2021, otorgado por un organismo de certificación debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), <u>y</u> se encuentren	Esta es una modificación para mejorar redacción.

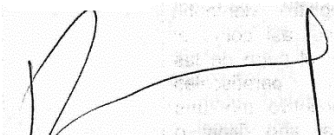
TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.	inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.	
Artículo 6°. Renta exenta. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior. Parágrafo. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como zonas de conflicto armando de Colombia –Zomac, estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.	Artículo 6°. Renta exenta. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior. Parágrafo. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como <u>Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac)</u> estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.	Esta es una modificación en la que se escribe el nombre exacto de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac).
Artículo 7°. Requisitos para la obtención del incentivo. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara y Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 3. Certificación en calidad Turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). 4. Ser aportante a la contribución parafiscal de Turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta. Parágrafo 1°. En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.	Artículo 7°. Requisitos para la obtención del incentivo. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara <u>de</u> Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 3. Certificación en calidad turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). 4. Ser aportante a la contribución parafiscal de turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta. Parágrafo 1°. En concordancia con el artículo 16, de la Ley 1101, de 2006, modificado por el artículo 18, de la Ley 1558, de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.	Esta es una modificación en la que se incluye la preposición “de” para mejorar la redacción. Asimismo, del parágrafo 2° se elimina la palabra “procedimientos”, para darle un mejor sentido al artículo.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador. Parágrafo 2°. La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN dentro de los términos de ley procedimientos y antes que queden en firme las declaraciones podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.	La suspensión también operará cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador. Parágrafo 2°. La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN, dentro de los términos de ley procedimientos y antes de que queden en firme las declaraciones, podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.	

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Comisión Tercera, Constitucional Permanente del honorable Senado de la República darle Primer Debate al Proyecto de ley número 233 de 2019 Senado; número 043 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente;



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República
Autor y Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019
SENADO, 043 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:
CAPÍTULO I
Consideraciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un incentivo tributario para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional

de Acreditación en Colombia (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.

Artículo 2°. Calidad Turística. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes, respecto de la prestación de los productos y servicios, garantizando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

Artículo 3°. Certificación en Calidad Turística. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio, que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso, contenido en la Resolución número 0280, del 12 de febrero, de 2018, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación, autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), la que evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 1°. En cualquier momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá verificar el porte de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Parágrafo 2°. La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento deberá capacitarse y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en

Colombia (ONAC), en los siguientes dos años de la expedición de esta norma; en caso de no hacerlo, la misma ONAC podrá realizar la certificación de otras entidades.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberá expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades.

Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaría de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo 4°. El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Artículo 4°. Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley, se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días.

Parágrafo 1°. Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una (1) y 100 habitaciones, se denominarán medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Parágrafo 2°. Los incentivos tributarios de que trata la presente Ley se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en las casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51, de la Ley 915, de 2004, las cuales serán certificados por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.

CAPÍTULO II

Incentivo Tributario

Artículo 5°. Incentivo Tributario. Créase el incentivo tributario de renta exenta para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre, de 2021, otorgado por un organismo de certificación debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años,

contados a partir de la obtención de la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Artículo 6°. Renta exenta. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.

Parágrafo. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac) estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.

Artículo 7°. Requisitos para la obtención del incentivo. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente Ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo.
2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara de Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo.
3. Certificación en calidad turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).
4. Ser aportante a la contribución parafiscal de turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta.

Parágrafo 1°. En concordancia con el artículo 16, de la Ley 1101, de 2006, modificado por el artículo 18, de la Ley 1558, de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.

La suspensión también operará cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.

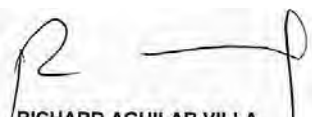
Parágrafo 2°. La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN, dentro de los términos de ley y antes de que queden en firme las declaraciones,

podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.

Artículo 8°. El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerán una ruta de formalización laboral y empresarial dentro del sector turístico del país, en especial, para los establecimientos de alojamiento o de hospedaje que deseen ser beneficiarios del incentivo tributario de que trata la presente ley.

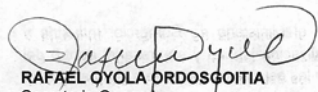
Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que les sean contrarias.

Del Congresista;

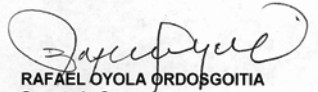

RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República
Autor y Ponente

Bogotá D.C., 02 de Diciembre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 233/2019 Senado – 043/2018 Cámara. “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN INCENTIVO TRIBUTARIO PARA AQUELLOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE, QUE SE CERTIFIQUEN EN CALIDAD TURÍSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintidós (22) Folios.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE – PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Doctor.

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate – Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de

2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remitimos a su despacho, el informe de **ponencia para segundo debate en primera vuelta** del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable*, con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la Comisión Primera del Senado de la República.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.**
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.**
- III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.**
- IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA**
 - La cadena perpetua en la legislación comparada
 - El aumento de los delitos que afectan la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, niñas y adolescentes en Colombia
 - La prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política y en los tratados internacionales.
 - Las actuales penas para los delitos que atentan contra la libertad integridad información sexual de los niños, niños y adolescentes no son proporcionales respecto de la gravedad de estas conductas.
 - El proyecto de acto legislativo no niega el carácter resocializador de la pena
 - Los tratados internacionales no prohíben la pena de prisión perpetua
 - La cadena perpetua no resulta una medida desproporcionalmente costosa
 - Los delitos sexuales contra menores tienen un alto nivel de reincidencia en Colombia
- V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL.**
 - La dimensión de la dignidad humana
 - La competencia del constituyente secundario para reformar el artículo 34 de la Constitución.
 - Las cargas que no corresponde a los niños, niñas y adolescentes soportar frente al deber de protección del Estado.

VI. PROPOSICIÓN.**VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA – PRIMERA VUELTA.****I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*, es de autoría de los Honorables Representantes Martha Patricia Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo, Harry Giovanny González García, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Emeterio Montes, Norma Hurtado, entre otros, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 664 de 2019. .

El Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones”*, es de autoría de los Honorables Representantes Héctor Vergara, Aquileo Medina, Modesto Aguilera, Jairo Cristo y los Honorables Senadores Andrés García Zuccardi, Emma Castellanos y otras firmas, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio del año 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 669 de 2019.

El 2 de agosto de la presente anualidad fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión les correspondió a los Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Harry Giovanny González García, Carlos Germán Navas Talero, Élburt Díaz Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscátegui Pastrana, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán, rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones”*, fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1- 040 - 2019 el día 5 de agosto de 2019.

Los Honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Harry Giovanny González García, Elbert Diez Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado y José Jaime Uscátegui Pastrana, rindieron ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 752 de 2019, mientras que los Honorables

Representantes Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán presentaron ponencia negativa a la reforma constitucional propuesta, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 744 de 2019.

El 30 de septiembre de 2019 fue negada la proposición de archivo y aprobada por los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la ponencia positiva de los Proyectos de Acto Legislativo acumulados, junto con una proposición de adición al párrafo transitorio del artículo 1º, suscrita por los Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, César Augusto Lorduy Maldonado y José Jaime Uscátegui Pastrana.

El 8 de octubre de 2019, fue radicada la ponencia para segundo debate mayoritaria suscrita por los Honorables Representantes Adriana Magali Matiz, Cesar Augusto Lorduy, José Jaime Uscátegui y Élburt Díaz, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1004 de 2019. Así mismo los Honorables Representantes Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán radicarón ponencia de archivo publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1038 de 2019.

El Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de octubre de 2019, el cual quedó aprobado con una proposición avalada al artículo 1º. El texto definitivo aprobado por esta corporación se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1084 de 2019.

El 1º de noviembre de 2019 el Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable”*, llega a la Comisión Primera del Senado. Posteriormente el 6 de noviembre de 2019 fueron designados como ponentes por la mesa directiva los Honorables Senadores Miguel Ángel Pinto, Roosevelt Rodríguez (Coordinadores), Esperanza Andrade, María Fernanda Cabal, Carlos Guevara, Germán Varón, Alexander López, Angélica Lozano, Gustavo Petro, Julián Gallo.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Establecer en nuestro ordenamiento jurídico la prisión perpetua revisable cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o la víctima este en incapacidad de resistir. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, de manera **excepcional**, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual tendrá control automático ante el superior jerárquico y será revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado. En este orden de ideas, la presente reforma constitucional tiene como fin garantizar la

protección de un segmento de la población que hoy se ve expuesto y que debe ser considerado como el tesoro más preciado de nuestro ordenamiento jurídico.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Congreso de la República ha dado trámite, a diversas iniciativas relacionadas con establecer la prisión perpetua en el territorio nacional, tales como las siguientes:

- Proyecto de Acto Legislativo 352 de 2019 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable” [Cadena perpetua]*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 26 de marzo de 2019 por los Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo, entre otros; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y retirado el 21 de mayo de 2019.
- Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2018 *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1° de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, dada la complejidad del tema y la necesidad de llevar a cabo la audiencia pública se solicitó a la mesa directiva de la comisión prorrogar el tiempo para presentar la ponencia, petición que fue recibida en la Comisión Primera el 7 de septiembre de 2018. El día 19 de septiembre del año enunciado se llevó a cabo la Audiencia Pública en donde se escucharon los diferentes comentarios acerca del proyecto de acto legislativo, en consideración a ello a continuación se enuncian:

- A) La Procuraduría General de la Nación consideró que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la carta adoptada de 1991, pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social, si no los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto, no se debería admitir penas inhumanas de lo contrario se pondría en riesgo del principio de dignidad humana. En cuanto a la eficacia de la pena afirmó que la doctrina señala que la cadena perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se

logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.

- B) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia Constitucional Colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado Social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles inhumanos y degradantes.
- C) El Inpec por su parte expuso que la pena tiene una función protectora y preventiva pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto, estas medidas legislativas no son convenientes, si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presentan los centros de reclusión del país.

Después de haber escuchado la audiencia pública, se fijó fecha y fue debatido y aprobado en la Comisión Primera donde surtió su primer debate. Sin embargo, por vencimiento de términos fue archivado el 17 de diciembre de 2018.

- Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2018 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 9 de abril de 2018; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; el proyecto fue archivado el 21 de junio de 2018.
- Proyecto de Acto Legislativo 055 de 2017 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 1° de agosto de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; recibido concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal fue retirado el 29 de noviembre de 2017.

- Proyecto de Acto Legislativo 240 de 2017 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por los Honorables Representantes Efraín Antonio Torres Monsalvo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Alexander García Rodríguez, Nery Oros Ortiz, Ana María Rincón Herrera, Eduardo José Tous de la Ossa, Albeiro Vanegas Osorio, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Béner León Zambrano Erazo, el 23 de marzo de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate, sin embargo el proyecto no surtió su segundo debate.
- Proyecto de Acto Legislativo 204 de 2015 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue radicado el 19 de febrero de 2015; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate y fue archivado el 22 de junio de 2015.
- Proyecto de Acto Legislativo 036 de 2013 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión exclusivamente cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Prisión perpetua revisable]”*: Fue radicado el 30 de julio de 2013 por Yahír Fernando Acuña, Albeiro Vanegas Osorio, entre otros y retirado el 13 de noviembre de 2013.
- Proyecto de Acto Legislativo 163 de 2008 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, cadena perpetua abusadores niños.”*: Fue radicado el 1° de octubre de 2008 por Germán Varón Cotrino, Gloria Stella Díaz Ortiz, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 2 de diciembre de 2008.
- Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2008 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. (Prisión para violadores).”*: Fue radicado el 1° de abril de 2008 por Guillermo Antonio Santos, Pedro Nelson Parra, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2008.
- Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 38 de 2007 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política”*: Fue radicado el 20 de julio de 2007 por Guillermo Antonio Santos, Clara Isabel Pinillos, entre otros y retirado el 7 de noviembre de 2007.
- El presente proyecto de Acto Legislativo fue anunciado en Comisión Primera de Senado el 25 de noviembre de 2019, y, discutido el 26 de noviembre de 2019.
- Con la intervención de los Coordinadores Ponentes se dio el inicio a la discusión del proyecto, dejando como constancias el texto presentado como ponencia y dieron lectura a la proposición que buscaba modificar el artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo, con los Senadores que pidieron el uso de la palabra, se dio el respectivo debate.
- Se procedió a la votación del informe con que termina la ponencia obteniendo una votación de 13 votos a favor y 2 en contra.
- No obstante, lo anterior, se presentó proposición acogiendo el texto de la Plenaria de la Cámara de Representantes que se encuentra en la **Gaceta del Congreso** número 1084 de 2019; con la siguiente votación: por el sí 11 votos y por el no 4. En la votación del título y la pregunta, la votación fue la siguiente: por el sí 12 votos y por el no y 2 votos.
- Es importante anotar que fue discutida la ponencia presentada el 18 de noviembre de 2019 donde se establece en el segundo inciso del artículo 1° lo siguiente: *“De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, feminicidio, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.”* Y en el párrafo transitorio: *“El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua, donde se establezca la forma concreta el procedimiento de la revisión automática de la sentencia condenatoria, los criterios excepcionales de punibilidad para imposición de la cadena perpetua y el examen de resocialización del condenado.*
- *Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas*

tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.”

IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA

Ante los hechos que avasallan a la sociedad colombiana de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, que bajo graves conductas crueles e inhumanas han sido raptados para someterlos a todo tipo de vejámenes sexuales y luego asesinarlos, son delitos que generan una reacción social, y es quizás en nuestra sociedad de los pocos hechos que no nos llevan a una anomia social que nos ha marcado los esquemas de violencia presentes en nuestra historia y en nuestras generaciones, que ya no nos permite reaccionar ante el daño social que genera la misma violencia.

Esta reacción social de rechazo a este tipo de crímenes y su acuerdo frente a la imposición de la cadena perpetua se ha banalizado, al considerarse populismo punitivo y considerar que este tipo de iniciativas sólo buscan generar un favor de la opinión hacia el gobierno o los parlamentarios que la apoyan, banalización que irrumpe el cauce normal de la democracia, en cuanto es a través de los partidos políticos con representación política, que se da respuesta a las demandas ciudadanas.

Sin embargo, teniendo como parámetro el que el proyecto de acto legislativo busca modificar el artículo 34 de la Constitución Nacional que establece en su inciso primero: “*Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación*”, que consagra como principio la prohibición de la prisión perpetua, ello implica afectación de derechos fundamentales, por lo cual no es suficiente el querer de las mayorías para considerar acorde al Estado de Derecho la modificación propuesta, pues ello implicaría una visión utilitarista al considerar como mejor opción la que más contribuye el bienestar general o satisface mayor cantidad de intereses, en caso de dudas sobre la mejor política a adoptar, pero que implica sacrificar a unas partes de la sociedad en virtud de las restantes.

Por ello este proyecto requiere de un legislador prudente y razonado frente a los argumentos que se enfrentan y en esta ponencia se hace necesario examinarlos para generar un debate acertado en un tema tan sensible y de alta transcendencia jurídica constitucional, que permita exponer un razonamiento sustentado del llamamiento al Congreso para legislar sobre esta materia.

• LA CADENA PERPETUA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

Si se revisa la legislación comparada, puede observarse que la cadena perpetua se encuentra inmersa en los ordenamientos jurídicos de varios países. En efecto, muchos estados consideran que, para proteger los bienes jurídicos de sus asociados, resulta necesario imponer penas que restrinjan de manera permanente y excepcional la libertad de los

agresores, cuando se trata de delitos que afectan gravemente a los niños, niñas y adolescentes, así como de otras conductas, que según la realidad jurídica política y social de cada país, han entendido debe ser protegidos con la máxima pena posible en cuanto a la privación de la libertad.

No es de extrañar que muchos de estas naciones, que incluyen la cadena perpetua como una posibilidad, son aquellas que son reconocidas por tener los más altos estándares de protección de los derechos fundamentales, ya que la protección de dichos derechos no sólo se predica de quien recibe el *ius puniendi* del estado, sino también de la sociedad y en especial de los menores.

Entre los países que cuentan con la cadena perpetua está **Inglaterra**, en donde por regla general esta sanción es reversible y revisable. Sin embargo, en casos excepcionales, según la gravedad del delito y la reincidencia del autor, puede que la condena no tenga la posibilidad de ser reversible y elimina la posibilidad de libertad condicional. En este país, la cadena perpetua se aplica en casos de homicidios múltiples, abusos sexuales, secuestro, premeditación o terrorismo.

Igualmente, **Estados Unidos**, dependiendo del Estado, cuenta con la posibilidad de imponer una cadena perpetua. En general, puede decirse que existen dos tipos de cadena perpetua: en primer lugar, está aquella que es revisable y en la que, según circunstancias especiales, la persona que ha sido declarada culpable, puede acceder a la libertad condicional, después de permanecer el tiempo que fije el juez en prisión. En segundo lugar, encontramos la cadena perpetua que no puede ser revisada y que, por lo tanto, implica que la persona en efecto permanecerá presa el resto de su vida.

Alemania, por su parte, contempla una cadena perpetua revisable que, según la gravedad del delito, tal solicitud de revisión se puede hacer solamente después de 15 años.

Francia, consagra la cadena perpetua, especialmente cuando se trata de delitos relacionados con el homicidio de menores de edad precedido de violencia sexual. También se ha ampliado para casos de terrorismo y homicidio de un servidor público.

Bélgica, del mismo modo, contempla la cadena perpetua que puede ser revisable sólo después de 15 años y, en los casos de mayor gravedad, sólo después de 23 años.

Algo similar sucede en **Holanda**, donde existe una cadena perpetua revisable sólo después de 27 años de prisión efectiva.

También está el caso de **Dinamarca y Noruega**, naciones que tienen una cadena perpetua revisable, que se aplica para los delitos más graves y cuando exista posibilidad de reincidencia.

En Suramérica, tenemos los casos de **Perú, Chile, y Argentina**, que consagran la cadena perpetua, en la mayoría de los casos revisable, y aplicable a los casos más graves.

Por otro lado, no es del todo cierto que no existe en Colombia la cadena perpetua, ya que el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la cual tiene jurisdicción residual sobre Colombia, tiene dentro de sus penas la cadena perpetua, así que, por lo menos indirectamente este tipo de sanciones son aplicables:

Artículo 77: Penas aplicables:

1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5 del presente Estatuto una de las penas siguientes:

- a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o
- b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.

Cómo puede observarse, en muchos países, caracterizados por tener un estado social y democrático de derecho, como el colombiano, se aplica la cadena perpetua para delitos que afectan gravemente a la sociedad y en especial para los delitos relacionados con violencia sexual en contra de niños, niñas, y adolescentes. Estos países han encontrado que esta medida es proporcional y una respuesta político criminal adecuada para estos eventos.

• EL AUMENTO DE LOS DELITOS QUE AFECTAN LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA.

Contra los niños y niñas se ejercen distintos tipos de violencia como abuso sexual, acoso, violación o explotación sexual en la prostitución o la pornografía. “En 2002, la OMS estimó que 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto físico” según reporta Unicef. También indica el informe que “los datos disponibles sugieren que la violencia sexual afecta predominantemente a quienes han llegado a la pubertad o la adolescencia”. De acuerdo con Unicef, las revisiones sistemáticas de tasas de abuso sexual identificadas varían entre el 13.5 y el 28 por ciento de las niñas y entre el 4 y el 12 por ciento de los niños en las regiones del mundo.

La literatura especializada indica que la violencia contra los niños y niñas genera consecuencias agudas y a largo plazo como: sexuales y reproductivas y para la salud física y psicológica, entre otras.¹

En Colombia, durante el año 2018, de acuerdo con el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense, se realizaron 26.065 exámenes médico legales por presunto delito sexual con una tasa por cada cien mil habitantes de 52,30. De estos el **87.45% fueron practicados a niños, niñas y adolescentes**. “El 11.20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizaron a infantes entre los 0 y 4 años de edad (2.920), el 10.20% de los casos corresponden a

niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645”:²

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab
(00 a 04)	645	17,17	28,91	2.275	10,20	106,89	2.920	11,20	66,98
(05 a 09)	1.370	36,47	62,58	5.045	22,61	241,25	6.415	24,61	149,86
(10 a 14)	1.108	29,50	63,72	9.350	41,91	562,50	10.458	40,12	307,50
(15 a 17)	343	9,13	19,68	2.658	11,91	159,08	3.001	11,51	87,91
(18 a 19)	57	1,52	6,50	623	2,79	74,08	680	2,61	39,59

Fuente: Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”.

Para las niñas entre 10 a 13 años de edad, el riesgo de ser víctimas de delito sexual representó el 41,9% del total de valoraciones practicadas en mujeres. En este grupo de edad, 5.713 niñas resultaron embarazadas.

De otra parte, es importante señalar que los departamentos que reportaron los mayores casos de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Bogotá con 3.622 casos, Antioquia con 2.862 casos, Valle del Cauca con 2.009 casos y Cundinamarca con 1.437 casos, los cuales representan el **43.5%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	102
Antioquia	2.862
Arauca	238
Archipiélago de San Andrés y Providencia	20
Atlántico	1.106
Bogotá	3.622
Bolívar	994
Boyacá	541
Caldas	470
Caquetá	288
Casanare	435
Cauca	378
Cesar	583
Chocó	205
Córdoba	599
Cundinamarca	1.437
Guainía	39
Guaviare	25
Huila	696
La Guajira	327
Magdalena	469
Meta	805
Nariño	86
Norte de Santander	488
Putumayo	202
Quindío	487
Risaralda	641
Santander	1.197
Sucre	434
Tolima	987
Valle del Cauca	2.009
Vaupés	0
Vichada	10
Si información	6
TOTAL	22.794

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

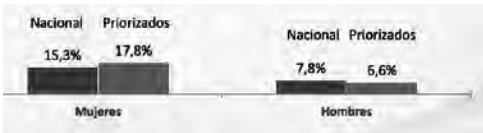
¹ [https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_\(Radford_et_al\)\(final\).pdf](https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_(Radford_et_al)(final).pdf)

² <http://www.medicinalegal.gov.co/documentos/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60?version=1.1>

Entre enero y julio de 2019, se han practicado **12.982 exámenes medico 0legales a NNA**, lo que lleva a precisar que cada hora en promedio, 3 niños fueron víctimas de este flagelo.

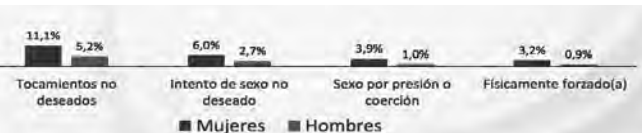
Ahora bien, en el mes de julio de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, en alianza estratégica con 16 entidades, dio a conocer los resultados de la primera Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNA), elaborada por primera vez en Colombia, la cual arrojó resultados alarmantes:

El 23.1% de los jóvenes encuestados de 18 a 24 años sufrieron violencia sexual antes de los 18 años, esto a nivel nacional, y la cifra es aún mayor en los municipios afectados por el conflicto, en los cuales el porcentaje es del 24.4%, siendo las mujeres las que reportan las mayores cifras, con una diferencia del 7.5% frente a los hombres (a nivel nacional):

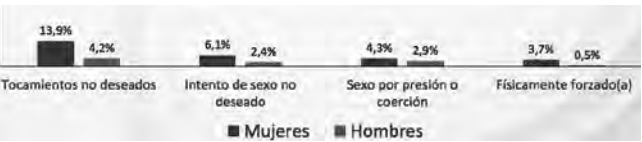


- Si se analiza cada una de las formas de violencia sexual, se evidencia que, las mujeres tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados, reportan los porcentajes más altos, con diferencias frente a los hombres de más del 50%:

NACIONAL



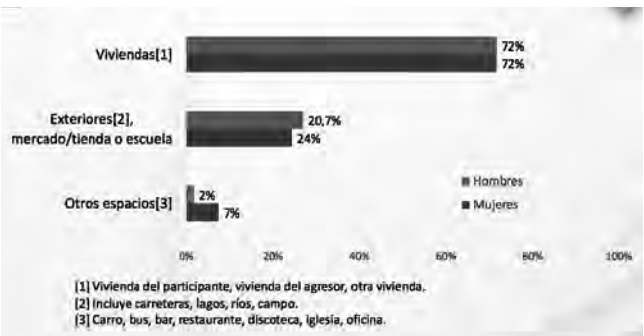
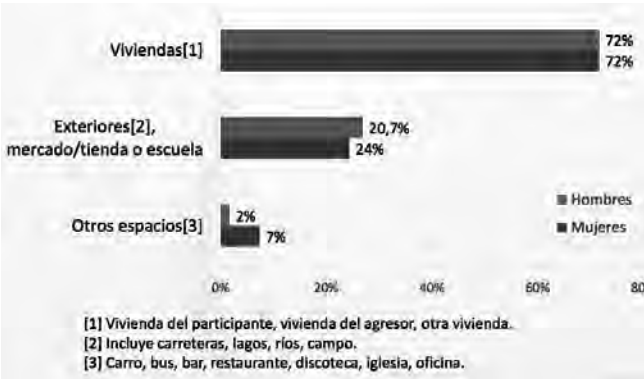
PRIORIZADOS



- En relación a los perpetradores más frecuentes en la experiencia del primer acto de violencia sexual contra las niñas y los niños antes de los 18 años, se observa que los miembros de la familia son los primeros responsables de estos actos reprochables:

Mujeres		Hombres	
28,4%	Miembro de la familia	42,5%	Amistad
22,5%	Extraño	20,9%	Vecino
18,9%	Compañero(a) romántico	19,1%	Extraño

- Respecto al lugar de ocurrencia del primer incidente de violencia sexual antes de los 18 años, se evidencia que las viviendas son el lugar más frecuente donde se llevan a cabo estos actos:



A continuación, se presentan las cifras de personas privadas de la libertad en calidad de condenadas y sindicadas por delitos que pueden estar relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec):

Modalidad Delictiva	Hombre Cond.	Mujer Cond.	Total Cond.	Hombre Sind.	Mujer Sindi.	Total Sind.	Total Intram.	Particip. %
Actos sexuales con menor de catorce años	5.142	59	5.201	2.914	28	2.942	8.143	4,2 %
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	4.323	39	4.362	2.303	32	2.335	6.697	3,4 %
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	98	3	101	129	2	131	232	0,1 %
Pornografía con menores de edad	120	13	133	97	2	99	232	0,1 %
Proxenetismo con menor de edad	28	33	61	27	21	48	109	0,1 %
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	23	2	25	38	0	38	63	0,0 %
Estímulo a la prostitución de menores de edad	20	8	28	9	2	11	39	0,0 %
Total delitos seleccionados	9.754	157	9.911	5.517	87	5.604	15.515	8%
Total delitos	119.898	8.514	128.412	60.349	5.431	65.780	194.192	100 %

Fuente: Tableros estadísticos - INPEC. Fecha: 12 de julio 2019.

En relación con el número de noticias criminales de los delitos relacionados con violencia sexual contra menores, se evidencia que en los últimos cinco años se ha presentado una tendencia en aumento (2.186 en promedio).

Delito	Cantidad Noticias Criminales Nacional por año de ingreso				
	2014	2015	2016	2017	2018
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.	9.396	9.626	9.794	11.364	11.513
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años.	1.333	1.233	1.266	1.744	2.291
Artículo 213-a. Proxenetismo con menor de edad.	22	16	29	25	28
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.	21	30	19	30	25
Artículo 217-a. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	181	185	179	275	326
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años.	491	773	881	1.174	1.303
Total noticias delitos seleccionados	11.444	11.863	12.752	14.621	17.978

Fuente: FGN – Datos a enero 10 de 2019.

Año	Exámenes medico legales sexológicos por presunto delito sexual por grupos de edad y sexo de la víctima								Total
	Hombre				Mujer				
	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	
2014	553	1.237	871	238	1.756	3.902	7.427	2.132	18.116
2015	597	1.269	954	245	2.011	4.162	7.648	2.295	19.181
2016	563	1.183	725	421	1.810	3.795	6.188	3.731	18.416
2017	599	1.211	859	437	2.049	4.362	7.018	4.128	20.663
2018	645	1.370	1.108	343	2.275	5.045	9.350	2.658	22.794

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLC).

De las anteriores cifras se puede concluir que existe una tendencia al alza en los delitos sexuales en los que las víctimas son menores de edad, razón por la cual resulta necesario tomar medidas que protejan a los niños, niñas, y adolescentes del país. Desde luego, estas medidas abarcan diferentes ámbitos, como por ejemplo el mejoramiento de las capacidades investigativas, el aumento de la eficacia del sistema de justicia y la educación respecto a la protección de los bienes jurídicos de los menores, etc. Entre estas y muchas medidas, se considera necesario el aumento de la capacidad punitiva del Estado, tanto como herramienta disuasoria para la sociedad, así como también al ser mecanismo qué evita la reincidencia en estos delitos.

Otro de los flagelos que afecta a los niños, niñas y adolescentes es el homicidio, conducta que para el año 2018, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se presentó en **673 casos**, de los cuales 570 correspondieron al sexo masculino y 103 al sexo femenino:

Edad	Hombre	Mujer	Total
(00 a 04)	33	20	53
(05 a 09)	14	7	21
(10 a 14)	55	25	80
(15 a 17)	468	51	519

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa>

Ahora bien, respecto a los departamentos que reportaron los mayores casos de homicidio contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Valle del Cauca con 162 casos, Antioquia con 151 casos, Nariño con 24 casos y Huila con 22 casos, los cuales representan el **62.7%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	3
Antioquia	151
Arauca	6
Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
Atlántico	23
Bogotá	63
Bolívar	18
Boyacá	3
Caldas	5
Caquetá	13
Casanare	4
Cauca	15
Cesar	11
Chocó	12
Córdoba	7
Cundinamarca	14
Guainía	0
Guaviare	0
Huila	22
La Guajira	10
Magdalena	10
Meta	12
Nariño	24
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	14
Risaralda	4
Santander	13
Sucre	4
Tolima	15
Valle del Cauca	162
Vaupés	0
Vichada	0
Si información	0
TOTAL	673

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

• **LA PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

No puede perderse de vista que existen varios Instrumentos internacionales que imponen a Colombia una serie de obligaciones de protección de los niños niña y adolescente. Entre los más importantes están la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos estos tratados internacionales imponen a Colombia el deber de proteger de manera efectiva los bienes jurídicos de los menores, así como también el prevenir y castigar de forma oportuna las afectaciones a tales derechos. De igual forma, estos instrumentos recalcan la prevalencia del interés del menor, frente a otros derechos, dentro de los cuales están los de las personas procesadas y condenadas. Es así como la Convención sobre los Derechos del Niño consagra:

Artículo 3°

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Subrayado fuera de texto).*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

(...)

El artículo 19 de este instrumento internacional, compele a los Estados que, como Colombia, lo han ratificado, a proteger a los menores de cualquier forma de abuso, especialmente cuando se afectan su integridad sexual, a través de todas las medidas posibles, incluidas las legislativas:

Artículo 19

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante*

legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (subrayado fuera de texto).

De igual forma el Informe Mundial de la Unicef sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes, realizó la siguiente recomendación:

“9. Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad

Recomiendo que los Estados aumenten la confianza de la comunidad en el sistema de justicia haciendo que todos los que cometan actos de violencia contra los niños rindan cuentas ante la justicia y garantizando que se les responsabiliza de sus actos mediante procedimientos y sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas. Se debe impedir que trabajen con niños personas culpables de delitos violentos y abusos sexuales contra los niños. (Subrayado fuera de texto)³.

El presente Proyecto de Acto Legislativo cumple con estos estándares y recomendaciones internacionales, ya que la cadena perpetua es, como se verá más adelante, una medida legislativa proporcional y efectiva para proteger los derechos de los menores. En otras palabras, con este acto legislativo Colombia está cumpliendo con las obligaciones de carácter internacional frente a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Pero no sólo son los tratados internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los que establecen la prevalencia de los intereses de los menores. Es así como el artículo 44 de la , dispone:

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

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

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

³ PINHEIRO, Paulo Sergio. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes. UNICEF. En línea: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en desarrollo el artículo mencionado, los delitos que afectan la libertad e integridad sexual de los menores son una fuente de riesgo a varios derechos fundamentales, tales como la vida en condiciones dignas, la libertad, la igualdad, la integridad personal. En específico la corte insiste en **“el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción”**⁴. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, del mencionado artículo 44 se deducen algunos de los derechos fundamentales que radican en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y, consagra los siguientes principios: **i)** el principio de la protección integral, enunciado como el deber de proteger a los niños contra todo tipo de violencia física o moral, o abandono, entre otros situaciones que vulneren sus derechos, **ii)** el principio de corresponsabilidad, que consiste primordialmente en el deber de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, y **iii)** el principio de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

Como se puede ver, el marco normativo impone dos obligaciones al Estado colombiano que resulta pertinente mencionar y son los siguientes:

La obligación de propender por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes por medio de las medidas de orden legislativo, administrativo o jurisdiccional, que sean necesarias, y

1. La obligación a cargo del órgano legislativo, de las autoridades administrativas y judiciales de atender el interés superior del niño en todas aquellas decisiones afecten o puedan afectar sus derechos, lo cual se traduce, a su vez, en la prevalencia de sus derechos, en caso de conflicto con los derechos de otras personas.
2. El principio de la prevalencia del interés superior del niño, por su propia naturaleza, es relevante cuando dicho interés entra en conflicto con otras expectativas o derechos, que a pesar de gozar de reconocimiento y protección constitucional o legal deben ceder frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tal circunstancia ha llevado a la Corte Constitucional a destacar el carácter relacional del principio de la prevalencia del interés superior del niño, en los siguientes términos:

El denominado “interés superior” es un concepto de suma importancia que transformó sustancialmente el enfoque tradicional que

informaba el tratamiento de los menores de edad. En el pasado, el menor era considerado “menos que los demás” y, por consiguiente, su intervención y participación, en la vida jurídica (salvo algunos actos en que podía intervenir mediante representante) y, en la gran mayoría de situaciones que lo afectaban, prácticamente era inexistente o muy reducida.

(...)

La más especializada doctrina coincide en señalar que 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 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. (Sentencia T-408 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Subrayado fuera de texto.

Por lo tanto, en el caso de las reformas legislativas encaminadas a modificar el régimen penal aplicable a las personas que cometen delitos contra niños, niñas y adolescentes puede presentarse una contradicción entre el interés de las personas investigadas y juzgadas, y el interés de los niños que han sido víctimas de los delitos respectivos.

Esta contradicción puede ser resuelta por el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa y en el ámbito de la política criminal del Estado, a favor del interés superior del niño, materializando su carácter prevalente.

La Corte Constitucional ha destacado que lo anterior no corresponde a una decisión caprichosa del legislador, sino que, por el contrario, responde a un ejercicio de ponderación en donde el órgano legislativo puede definir un tratamiento legal diferenciado para las personas procesadas y condenadas por delitos contra la infancia y la adolescencia, con el fin de materializar la prevalencia del interés superior del niño. A propósito de la prohibición de aplicar el principio de oportunidad, ha manifestado lo siguiente:

No debe perderse de vista que los artículos iniciales del Código de la Infancia resaltan tal prevalencia al advertir que 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.” Y que “En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-080 de 15 de agosto 2018, Magistrado Sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo, Asunto: Control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

al interés superior del niño, niña o adolescente” (artículo 9° Ley 1098 de 2006).

De conformidad con las conclusiones del primer capítulo de esta providencia, los derechos de los niños tienen prelación sobre los derechos de los demás y que tanto el texto constitucional como los tratados internacionales suscritos por Colombia se encaminan a garantizar el mayor grado de protección posible. Este énfasis especial del sistema jurídico permite entender como razonable que el legislador no autorice que la acción penal se suspenda, se renuncie o se termine cuando el delito de que se trata afecta gravemente la integridad, la libertad y la formación sexual del menor. En otras palabras, el interés superior del menor, es decir, “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” (artículo 8° Ley 1098 de 2006), y que es criterio de interpretación de las normas demandadas, impone que, frente a la opción de renunciar a la acción penal o suspenderla, el Estado deba escoger por investigarla y sancionarla.

En primer lugar, la Corte evidencia que la protección de los derechos de los menores no sería efectiva si el Estado renunciara a sancionar las conductas que afectan de manera grave derechos de categoría prevalente. La función disuasiva de la pena se encamina a que los abusos cometidos contra los niños y adolescentes dejen de cometerse, por lo que renunciar a ella despojaría al Estado de una herramienta crucial en la lucha contra el abuso infantil. Se inaplicaría, por esta vía, la imposición de protección integral que la propia Ley 1098 ha previsto para los menores, cuando dispuso “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.”

(...)

A los delitos contra el derecho internacional humanitario, a los delitos de lesa humanidad, se suman entonces, por virtud de los tratados internacionales de protección a la niñez, los delitos que menoscaban derechos íntimamente ligados con la esencia y dignidad del ser humano, como su integridad sexual, personal y su libertad. Por ello, atendiendo a los límites mismos del principio de oportunidad, el Estado no está autorizado para omitir, suspender o renunciar a la acción penal cuando el afectado en estos casos es un menor de edad. (Sentencia C-738/2008). Subrayado fuera de texto.

Finalmente, para concluir este punto, en primer lugar, se reitera que estas reglas han sido definidas por el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración normativa, que a su vez hace parte de la política criminal del Estado. La

Corte Constitucional ha abordado esta facultad del legislador, en lo que atañe al otorgamiento de beneficios penales, y explica lo siguiente:

Con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que es una manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia. (Sentencia C-073 de 2010. M. P. Humberto Sierra Porto). Subrayado fuera de texto.

En el mismo sentido, como se puede ver en la exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006 y de la Ley 1236 de 2008, por medio de la cual se modificaron algunos delitos referidos al abuso sexual, en opinión del legislador el aumento de las penas y la prohibición de otorgar beneficios penales, constituye un mecanismo idóneo para materializar el principio de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que deberían inducir cambios culturales favorables a la garantía de sus derechos. La exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006, incluye el siguiente apartado:

Por ello el país tiene una deuda con los niños y las niñas que son víctimas de los vejámenes más atroces, lo que hace necesario promover normas persuasivas que impongan sanciones severas contra los adultos que los maltraten y que cometan delitos contra ellos y ellas. En aras de la prevalencia de los derechos de los niños se hace imperativo aumentar las penas de los delitos en los que haya una víctima menor de edad, así como negar los beneficios jurídicos establecidos en la ley penal, salvo los de orden constitucional, para quienes cometan delitos contra los niños y las niñas.

Sin lugar a dudas, el hecho de contar con una legislación que contemple sanciones para quienes ejerzan castigos corporales o maltrato infantil por sí misma no soluciona el problema. Sin embargo, conseguir su aplicación es en sí misma es una manera de educar a la sociedad y de caminar hacia los cambios culturales que tanto requiere esta sociedad deprimida.

De lo anterior puede concluirse que, desde el punto de vista constitucional, la salvaguarda del interés superior del menor, es un elemento fundamental dentro de la Concepción del Estado social de derecho previsto en la Constitución Política colombiana. Por ello implementar acciones y mecanismos que protejan los derechos de los menores es un desarrollo del modelo de Estado

colombiano e implica el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades frente a la protección eficaz de los derechos de los menores y a la sanción efectiva cuando estos son vulnerados.

- **LAS ACTUALES PENAS PARA LOS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD INTEGRIDAD INFORMACIÓN SEXUAL DE LOS NIÑOS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO SON PROPORCIONALES RESPECTO DE LA GRAVEDAD DE ESTAS CONDUCTAS**

Si se examinan los tipos penales relacionados con delitos violentos de orden sexual en contra de los niños, niñas y adolescentes, se evidencia que tienen penas comparativamente menos graves que otros delitos que afectan bienes jurídicos, y que incluso son menos importantes que la libertad, la integridad y la formación sexual de los menores. En efecto, si se examinan algunos de estos delitos se encontrará que, incluso con el agravante de tratarse de víctimas menores de edad, la pena resulta inferior que otros delitos menos graves. A continuación se presentan algunos ejemplos de las actuales penas aplicables⁵:

- **Acceso carnal violento (artículo 205 CP):** Esta conducta tiene una pena de doce (12) años a veinte (20) años de prisión. Cuando este delito es agravado (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión.
- **Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (artículo 207 CP):** La pena de este delito es de doce (12) años a veinte (20) años de prisión cuando es acceso carnal y de (8) años a dieciséis (16) años cuando es acto sexual. Si la conducta es agravada (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad: si es acceso carnal la pena es de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión. Si se trata de un acto sexual la pena es de diez (10) años y ocho (8) meses a veinticuatro (24) años de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida (artículo 138 CP):** La pena establecida es de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años. Si se trata de una conducta agravada, (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, es decir, de diecisiete 17 años y once (11) meses a cuarenta (40) años y seis (6) meses de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida menor de catorce años (art 138a CP):** Su pena es de trece años (13) y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años.
- **Actos sexuales violentos en persona protegida (artículo 139 CP):** La establecida es de

cinco (5) años y cuatro (4) meses a trece (13) años y seis (6) meses de prisión. Cuando el delito es agravado (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de siete 7 años y dos (2) meses a veintisiete (27) años de prisión.

- **Prostitución forzada en persona protegida (artículo 140 CP):** Este delito tiene una pena de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años de prisión.
- **Proxenetismo con menor de edad (artículo 213^a CP):** La pena consagrada para esta conducta es de catorce (14) años a veinticinco (25) años de prisión y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el hecho es agravado (artículo 216 CP), esto es, cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de 18 años y 8 meses a 37 años y 6 meses.
- **Constreñimiento a la prostitución (artículo 214 CP):** Su pena es de nueve (9) años a trece (13) años de prisión. Si se aplica el agravante (artículo 216 CP) cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de 12 años a 19 años y 6 meses y una multa de ochenta y ocho (88) a mil doscientos veinticinco (1.125) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que delitos como el acceso carnal violento, incluso cuando se realiza en contra de un menor, tiene una pena máxima de 30 años, de la misma forma el acto sexual o el acceso carnal con persona incapaz de resistir, agravado por ser la víctima un menor de edad tiene una pena de 27 años de prisión, el proxenetismo agravado cuando se trata de un menor de 14 años tiene, a su vez, una pena de 37 años. De igual forma, los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado, esto es, cuando atentan contra bienes jurídicos protegidos por el derecho internacional humanitario, la pena máxima es de 27 años.

Si bien estos delitos tienen penas que podrían ser consideradas altas, si se examinan otros tipos penales que afectan bienes jurídicos de menor entidad, se puede observar que, comparativamente, los delitos sexuales contra menores tienen penas incluso menores que, por ejemplo, algunos delitos contra el patrimonio económico. En efecto, un hurto agravado (artículo 240 CP) y calificado (artículo 241 CP), cuando la cosa hurtada supera 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (artículo 267 CP), tiene una pena máxima de 36 años y 8 meses, es decir, una pena considerablemente mayor al acceso carnal violento y a otros delitos antes mencionados y casi igual que los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado. Otro ejemplo de esta desproporción es el delito de tráfico, fabricación

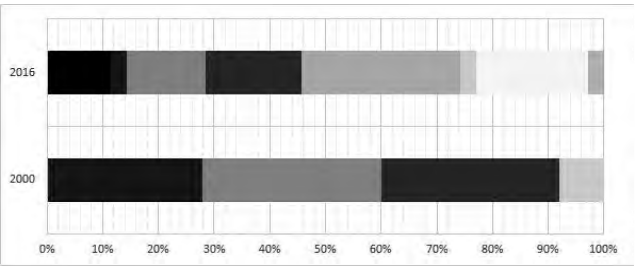
⁵ Las cifras que se presentan a continuación corresponden a penas aproximadas al pasar las sanciones de meses a años.

o porte de estupefacientes (artículo 376 CP. Inciso 1º) tiene una pena máxima de 30 años, esto es superior a varias de las conductas mencionadas. La misma situación sucede con el terrorismo agravado (artículo 344 CP).

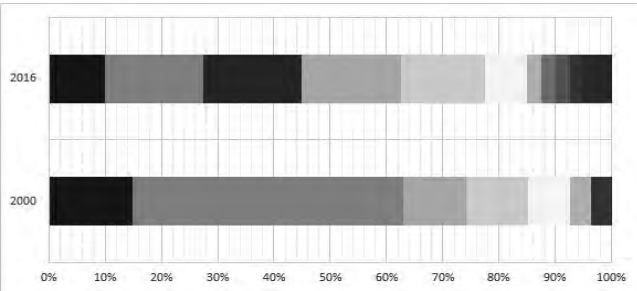
Podría pensarse que estos ejemplos son situaciones aisladas, sin embargo, si se examinan los montos punitivos respecto de bienes jurídicos que son de igual importancia que la protección de la libertad integridad información sexual de los menores, se podrá observar que estos delitos tienen penas menores que otras conductas igualmente graves. Las gráficas que se presentan a continuación⁶ muestra la intensidad punitiva de acuerdo a los bienes jurídicos que están en el Código Penal, de tal manera que “El valor 10 corresponde a la pena máxima posible en cada uno de los momentos comparados: 40 años en el 2000 y 50 años en el 2016. El valor 0 indica, o que la modalidad delictiva no contempla pena de prisión, o que la pena máxima de prisión es menor o igual a tres (3) años –en el caso del 2000–, o menor o igual a cuatro coma cinco (4,5) años -en el caso del 2016. Mayor a 10, por último, indica la presencia en el título de modalidades delictivas castigadas con pena de prisión por encima de los 50 años”⁷. Así, el color rojo indica aquellos bienes jurídicos que mayores penas tienen consagradas en el Código Penal. La primera gráfica corresponde a la intensidad de las penas de los delitos sexuales y posteriormente, se muestran las gráficas correspondientes a otros bienes jurídicos:

Anexo número 4. Composición de cada uno de los títulos del Libro II, Código Penal, según escala de gravedad de las penas de cada una de las modalidades delictivas que lo componen⁸

Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales (IV)



Delitos contra la vida y la integridad personal (I)

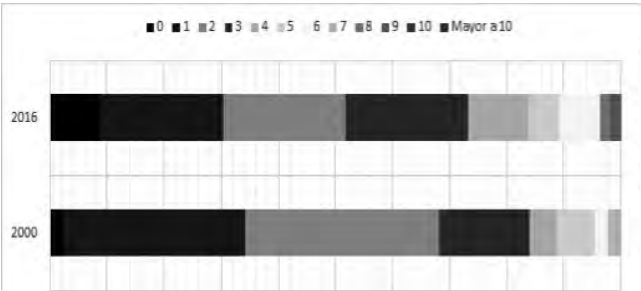


⁶ GONZÁLEZ Amado, Iván. Citado Triana, Ricardo. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. p. 284 y ss.

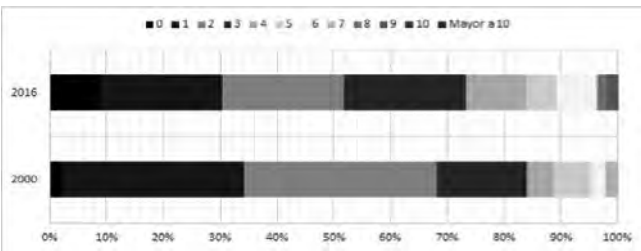
⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.

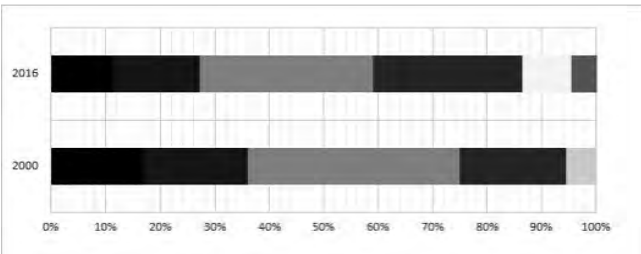
Delitos contra la libertad individual y otras garantías (III)



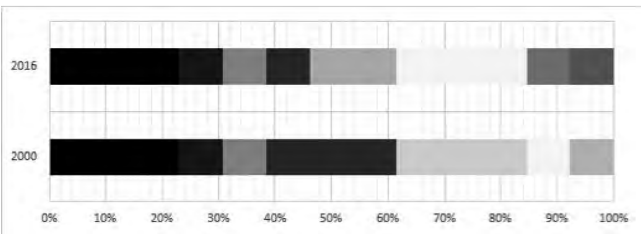
Delitos contra la seguridad pública (XII)



Delitos contra la salud pública (XIII)



Delitos contra la existencia y seguridad del Estado (XVII)



Del anterior estudio se deduce fácilmente que existen otros bienes jurídicos de igual o incluso menor entidad que la libertad, integridad y formación sexual, especialmente de los menores, que tienen penas superiores, tales como la vida y la integridad personal, la libertad individual y otras garantías, la seguridad pública, la salud pública o la existencia y seguridad del Estado. Es decir, los delitos sexuales contra menores tienen, inexplicablemente un menor peso, que otros bienes jurídicos, pese a que los derechos de los menores prevalecen sobre los de los demás.

La conclusión a la que se puede arribar en este aspecto, es que las penas de los delitos sexuales que se cometen contra menores no son proporcionales a la gravedad del hecho, de ahí que resulte necesario no sólo un aumento de pena, sino la posibilidad de imponer excepcionalmente la cadena perpetua para

así garantizar una retribución justa y la no reiteración de la conducta por parte del agresor.

- **EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO NIEGA EL CARÁCTER RESOCIALIZADOR DE LA PENA.**

El artículo cuarto del Código Penal establece que:

Artículo 4°. Funciones de la pena. *La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.*

La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La reinserción social mencionada en el artículo, hace referencia al carácter resocializador de la pena. Así, en las Sentencias C-261 de 1996, C-806 de 2002 y C-328 de 2016, la Corte Constitucional vinculó la resocialización con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma, en la Sentencia C-430 de 1996, la Corte Constitucional aclaró que uno de los objetivos del derecho penal es la resocialización, especialmente en la etapa de la ejecución de la pena. Siguiendo esta línea, está la Sentencia C-144 de 1997, en la cual se expresó que la finalidad de las penas estatales es la resocialización del condenado dentro del respeto por su autonomía y dignidad ya que, el objeto del derecho penal, propio de un Estado Social de Derecho no puede ser la exclusión del infractor si no su reinserción al pacto social. En Sentencia C-565 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad de la pena máxima del delito de secuestro, en esa ocasión recalcó la necesidad de poner límites a las penas de prisión basados en la resocialización:

“Por las expresadas razones, concluye la Corte que el legislador ha hecho un adecuado uso de la potestad de dar tratamientos diferentes a situaciones que por su naturaleza así lo imponen. Por lo demás, como ya quedó expuesto, lo que compromete la existencia de la posibilidad de resocialización no es la drástica incriminación de la conducta delictiva, sino más bien la existencia de sistemas que, como los subrogados penales y los sistemas de redención de la pena, garanticen al individuo que rectifica y en ruta su conducta, la efectiva reinserción en sociedad, aspecto éste que, por no constituir el contenido de las normas demandadas, no puede la Corporación entrar a analizar en esta oportunidad.”

Por su parte el artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, formula como una finalidad de la privación de la libertad la resocialización:

Artículo 5°. Derecho a la Integridad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
3. *La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*

4. *Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*
5. *Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*
6. **Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.** *(Negrilla fuera de texto).*

Es claro entonces que en un sistema penal propio de un estado democrático de derecho la resocialización no puede ser negada absolutamente, so pena de que cualquier norma que así lo establezca sea cuestionada desde el punto de vista constitucional. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo no elimina el carácter resocializador de la pena, por dos evidentes razones:

- En primer lugar, estamos frente a una pena perpetua revisable y reversible ya que la prisión perpetua puede ser revocada si se cumplen los preceptos que la ley establezca para ello, en particular la efectiva resocialización del condenado. Lo que sí establece este acto legislativo es que tal revisión no se podrá realizar antes de 25 años, contados a partir de la imposición de la pena.
- En segundo lugar, las personas condenadas a cadena perpetua tendrán acceso, en condiciones de igualdad, a todos los programas de resocialización establecidos, tales como la posibilidad de realizar estudios o actividades productivas, que les permite emprender un proceso efectivo de resocialización.

Así las cosas, es equivocado pensar que la cadena perpetua, en los términos establecidos en el proyecto de ley, descarta las posibilidades de resocialización del condenado y afecta desproporcionadamente su dignidad.

- **LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO PROHÍBEN LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA**

Si se revisan los tratados internacionales, ninguno de aquellos que ha sido ratificado por Colombia desaprueba expresamente la cadena perpetua. Por el contrario, como se indicó muchos de los países que han ratificado estos tratados tienen dentro de su legislación la posibilidad de imponer penas de prisión perpetua, cuando se trata de delitos graves, particularmente, los delitos sexuales que se cometen en contra de los niños, niñas y adolescentes.

Lo que sí está prohibido en varios instrumentos internacionales es someter a las personas a penas que pueden ser consideradas crueles, inhumanas o degradantes, como también lo hace el artículo 34 de nuestra Carta Política. Así, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por Colombia, establece en su Artículo 5°, Numeral 2, la prohibición para los

estados de someter a la persona a torturas o penas crueles, inhumanas y degradantes. Igualmente, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, estipula en su Artículo 16, Numeral 1 que *“Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura”*.

Cómo puede observarse, no existe impedimento en el ámbito internacional que le permita Colombia modificar su Constitución, en desarrollo de la libertad de configuración de legislativa, para así crear la posibilidad excepcional de imponer una cadena perpetua que sea tanto reversible como revisable.

- LA CADENA PERPETUA NO RESULTA UNA MEDIDA DESPROPORCIONALMENTE COSTOSA**

La cadena perpetua, en los términos establecidos en este proyecto de acto legislativo, no resulta una medida costosa desde el punto de vista financiero, si se tienen cuenta que, en primer lugar, se tratara de eventos excepcionales, en los cuales se podría aplicar dicha sanción. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las noticias criminales reportadas en el periodo 2014 a 2018 de los delitos corresponden solamente al **1,06%** del número de noticias criminales a nivel nacional, es decir, respecto de la totalidad de los delitos denunciados, los delitos sexuales contra niños niñas y adolescentes son ligeramente superiores al 1%, haciendo que la posibilidad de que se aplique la prisión perpetua sea aún más reducida, aunado a su carácter excepcional.

Finalmente, teniendo en cuenta el interés superior del menor, debe decirse que la protección de los niños niñas y adolescentes no puede estar limitada por aspectos presupuestales, los cuales, como se observan no representa un impacto desproporcionado al sistema penitenciario colombiano.

- LOS DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES TIENEN UN ALTO NIVEL DE REINCIDENCIA EN COLOMBIA**

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que los ingresos al Sistema Penitenciario y Carcelario en los últimos 10 años por delitos sexuales contra menores de 18 años, han aumentado, como se muestra a continuación:



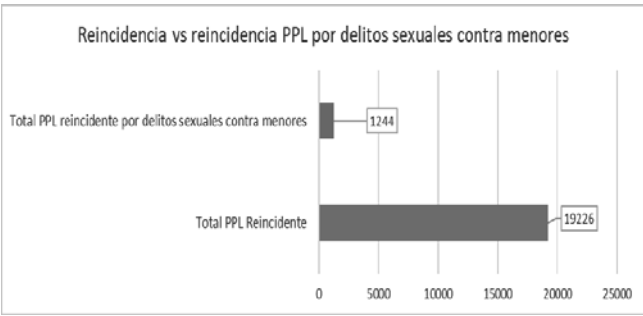
Fuente: Sisipepec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

Pero en lo que atañe a las cifras de reincidencia, entendida como reingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario, encontramos que del total de Población Privada de la Libertad (PPL) por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, cerca del 9% es reincidente:



Fuente: Sisipepec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En relación con el total de población reincidente, que es de 19.226 por todos los delitos en el Sistema Penitenciario y Carcelario, las personas que presentan reincidencia por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes representan el 6,47%:



Fuente: Sisipepec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

Los mayores índices de ingreso a los establecimientos de reclusión de las personas reincidentes por delitos sexuales contra menores de 18 años se han presentado en 2018, con un aumento significativo respecto del año anterior, como se muestra a continuación:



Fuente: Sisipepec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En lo que respecta al comportamiento de estos delitos en el año 2019, según reportes de la Policía Nacional, se han presentado 10.212 capturas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, con mayor incidencia en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, así:

DEPARTAMENTO	TOTAL CAPTURAS
CUNDINAMARCA	2.249
ANTIOQUIA	1.359
VALLE	977
ATLÁNTICO	566
SANTANDER	536
TOLIMA	401
BOLÍVAR	371
HUILA	342
CALDAS	330
RISARALDA	328
META	291
CÓRDOBA	281
MAGDALENA	246
BOYACÁ	245
NORTE DE SANTANDER	225
CAUCA	220
CESAR	203
NARIÑO	139
SUCRE	139
CAQUETÁ	114
QUINDÍO	106
CASANARE	104
PUTUMAYO	95
ARAUCA	81
GUAJIRA	75
CHOCÓ	57
GUAVIARE	49
AMAZONAS	37
SAN ANDRÉS	20
GUAINÍA	11
VICHADA	8
VAUPÉS	7
TOTAL GENERAL	10.212

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Delitos Sexuales periodo 01/01/19 – 30/06/2019.

De lo anterior, podemos concluir que las personas que ingresan al sistema penitenciario y carcelario por delitos sexuales va en aumento, de los cuales cerca de un 6.47% son reincidentes. Es decir, según las cifras del Inpec, de forma general, los delitos sexuales tienen un alto índice de reincidencia. Pero, además, de esta reincidencia la mayor parte está representada por agresores de menores. Una de las formas en las cuales el proyecto acto legislativo pretende lograr una mayor protección de los menores está precisamente en evitar la reincidencia de los posibles agresores, especialmente de aquellos que constituyen un peligro exacerbado para la comunidad.

Lo enunciado se logra, en primer lugar, a través de lo anteriormente explicado sobre el fin de prevención general negativa de la pena, esto es, disuadir a los futuros agresores otra vez de un monto punitivo mayor para evitar la afectación de los bienes jurídicos de los menores. En segundo lugar, la cadena perpetua para estos delitos, si bien es excepcional, cuando se aplique, frente a los casos más graves, se está evitando que los agresores reincidan el delito no solo porque se lo está apartando por un tiempo de la sociedad, sino también porque el reintegro a la misma está condicionado a la verificación de su

correcta resocialización. De esta forma, el proyecto dota de herramientas a la sociedad y, en especial, al sistema de justicia, parar disminuir la reincidencia en estos delitos.

V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL

• LA DIMENSIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA

Desde el artículo 13 de la Constitución Nacional se consagra el derecho a la igualdad, que parte de la regla de justicia de tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual y que obliga al Estado en los términos dictaminados a dar especial protección o protección reforzada a las personas que presentan mayor vulnerabilidad en el contexto social, siendo por ende los niños, niñas y adolescentes un grupo o colectivo de especial vulnerabilidad en cuanto no cuentan con un desarrollo de su personalidad solido que les permita esquemas de autoprotección y que tienen el derecho a desarrollar su dignidad y las capacidades para desplegar su autonomía de forma libre y garantizada, por lo cual se hace necesario desde el Estado generar condiciones y acciones diferenciadas desde la igualdad para generar esas garantías de desarrollo hasta alcanzar su madurez adulta.

Cuando a un niño, niña o adolescente se le cercena el derecho digno de desarrollar su personalidad y se le altera su línea de vida con un hecho violento afecta integralmente todos los demás derechos fundamentales al afectar su esfera física, mental, emocional y social.

Por ello se hace necesario y exigible que desde una política criminal y desde la penología se analice la incidencia de la pena desde la víctima y su condición dentro de la sociedad que permita dirigir y desplegar la función del Estado en la protección y garantía debida que establece el artículo 2º Constitucional.

Definiendo la pena como “la limitación de los derechos personales a un sujeto impuesta por el Estado como consecuencia de un proceso adelantado por el ente competente, cuando es declarado responsable de una conducta definida de manera inequívoca por las normas, que lesiona o pone en peligro sin justa causa, el bien jurídico tutelado”. (Galvis, M. 2003. p. 17).

Es necesario preguntar que implica la limitación de derechos personales a un delincuente respecto de su dignidad humana, en su significado de igual dignidad para todo ser humano, cuando en los términos de la Corte Constitucional se define como una dimensión de la dignidad humana la autonomía y como consecuencia de su despliegue el derecho de cada individuo de definir su plan de vida, y ese plan de vida que en su esfera de libertad define autónomamente un individuo no es compatible con un orden jurídico, político y social impuesto

constitucionalmente en un Estado de Derecho democrático e incluyente. Pues si bien la dignidad humana tiene garantías y el deber de respeto aún en los casos de un criminal, está también resulta menguada y limitada cuando el individuo trasgrede el orden justo del otro y aún más cuando el otro es una persona en estado de vulnerabilidad y debilidad como lo son los niños, niñas y adolescentes.

La respuesta en lo razonable debe abocar porque efectivamente la dignidad del delincuente se mengua en cuanto pierde capacidad de ejercer su autonomía y el poder coercitivo del Estado limita entre ellos el derecho a la libertad, bajo un fin de protección de intereses y bienes jurídicamente tutelados. Ello no significa que el individuo objeto de la imposición de una sanción penal pierda su capacidad de ser sujeto de derechos y por ende su dignidad no se mengua respeto a tener derecho a un juicio justo, en todo y de manera estricta apegado al debido proceso y con plenas garantías, a no ser objeto de torturas o tratos crueles e inhumanos, etc., pero siempre conservando el Estado y la sociedad transgredida la capacidad de limitar esferas de sus derechos y en específico de su libertad.

Por ello no resulta claro la posición de algunos de los detractores de la cadena perpetua en cuanto se da una relevancia protagónica y única a la dignidad del condenado, que al menos requeriría un test de igualdad frente a dos derechos confrontados entre victimario y víctima que ha sido sometida a una humillación e indignación que lo abarca no solo como individuo sino como miembro de un colectivo ya sea la familia, o las esferas que inciden su desarrollo.

Cuando se afirma que la prisión perpetua “infringe la columna vertebral del modelo de Estado: *“la dignidad de la persona”*, dignidad que prohíbe la cosificación o instrumentalización del ser humano con la inocuización del delincuente *“para dar un mensaje social de exclusión”*, en donde se hace necesario reflexionar sobre la manera como los teóricos le dan un contenido a una visión individual y para sostener una causa particular a la dignidad humana, desconociendo no sólo que bajo esa mirada el sólo derecho que se le advierte al Estado de limitar el derecho a la libertad del delincuente, entraría en la misma esfera.

Tratar de negar funciones de la pena y de la política criminal, para reducirla a que su único fin compatible con la columna vertebral de las bases estructurantes del Estado colombiano, es la resocialización de la pena, es negar nuestro peso cultural histórico y negar que como sociedad hemos tenido que bogar en suplica por la necesidad de protección de sujetos que han acorralado a la sociedad y que en muchos apartes de nuestra codificación penal llamamos *“sujetos de especial peligrosidad”*, y frente a los

cuales la sociedad reclaman su inocuización como única forma de garantizar sus derechos mínimos a preservar su vida, crear falacias argumentativas es quizás lo único que no merecen los niños, niñas y adolescentes que esperan se garanticen sus derechos frente a sujetos de especial peligrosidad que atentan y acechan su posibilidad de desarrollar su individualidad y su plan de vida de manera libre.

- **LA COMPETENCIA DEL CONSTITUYENTE SECUNDARIO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN**

Un tema de que requiere abocarse y que se encuentra inserto en toda reforma constitucional es determinar si el poder de reforma constitucional excede o no el ámbito de competencia del legislador como constituyente derivado.

En ese orden es necesario partir de la reflexión que la Corte Constitucional expone en la Sentencia C-1056 de 2012: *“El control constitucional del poder de reforma o de revisión comporta dos graves peligros: la petrificación de la Constitución y el subjetivismo del juez constitucional. El primero consiste en que la misión del juez constitucional de defender la Constitución termine por impedir que ésta sea reformada inclusive en temas importantes y significativos para la vida cambiante de un país. Esto sucede cuando las reformas constitucionales – debido al impacto que tiene el ejercicio cotidiano de la función de guardar la integridad del texto original sobre el juez constitucional – son percibidas como atentados contra el diseño original, en lugar de ser vistos como adaptaciones o alteraciones que buscan asegurar la continuidad, con modificaciones, de la Constitución en un contexto cambiante. El segundo peligro radica en que la indeterminación de los principios constitucionales más básicos puede conducir, ante un cambio importante de la Constitución, a que el juez constitucional aplique sus propias concepciones y les reste valor a otras ideas, también legítimas, que no son opuestas al diseño original, así lo reformen.”*

Reflexión que nos lleva a exponer que la reforma al artículo 34 de la Constitución Nacional, implica una reforma requerida y necesaria ante situaciones sociales que requieren movilizar el derecho para albergar dentro de la Constitución un esquema de protección reforzada de la vida y dignidad de los niños, niñas y adolescentes en el deber del Estado de generar garantías en su desarrollo libre, autónomo y no permitir que sean vulnerados de manera abrupta en sus derechos cercenando su inocencia y sus planes de vida a través de la construcción de sus capacidades como parámetro mínimo que en su estado de vulnerabilidad se le exige a la sociedad que los identifica y al Estado que los protege y garantiza la posibilidad de autodeterminarse como ciudadanos al asumir su estado adulto.

En ese orden teniendo en cuenta que la sustitución de la Constitución parte de la concepción de que el legislador como constituyente secundario carece de la competencia para sustituir la constitución, cuando a través de una reforma constitucional se irrumpen los principios, valores o elementos esenciales definitorios de la arquitectura constitucional y tomando como parámetro los enumerados en la Sentencia C-249 de 2012, pero reconociendo que progresivamente pueden identificarse otros, se tienen: *“el principio democrático y el de separación de poderes, la carrera administrativa y el mérito como principal criterio de acceso a los cargos públicos, el principio de igualdad, el bicameralismo como criterio orientador de la configuración del órgano legislativo, y finalmente el principio de alternación en el ejercicio del poder público, y el sistema de pesos y contrapesos, todos estos últimos en cuanto expresiones o manifestaciones concretas del principio democrático, que según antes se indicó, tiene en sí mismo idéntica connotación”*.

A estos elementos esenciales pueden agregarse: la independencia judicial, la supremacía de la Constitución, los privilegios injustificados y el principio de igualdad, la primacía de los derechos inalienables, la prevalencia de los derechos de los niños, la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común y la obligación del Estado de protección y garantía de los derechos fundamentales.

De estos valores y principios estructurantes del Estado de derecho en el marco constitucional constituyen una razón a la reforma constitucional del artículo 34 que plantea el proyecto de acto legislativo el principio de la exigencia al Estado de protección de la vida y demás derechos y libertades, que frente a los niños, niñas y adolescentes se encuentra reforzada por la aplicación del principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución bajo la regla de justicia que obliga a adoptar una política o acción diferencial frente a un colectivo especialmente vulnerable, y en el artículo 44 que da a los derechos de los prevalencia sobre los demás, con lo cual constituyen un valor supremo de la sociedad que requieren que la protección de sus derechos se vea robustecida a través de los máximos esquemas posibles necesarios que les permitan desarrollar su personalidad de manera libre y exenta de peligros que nos los mancillen y humillen en su condición humana en desarrollo:

Si bien principios y derechos como la libertad y la igualdad no son absolutos, no parece razonable tener como limitantes al ejercicio de esos derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes, límites externos que los cercenen, siendo obligatoria para el Estado, lo sociedad y la familia remover los obstáculos que no les permitan desarrollar su individualidad y autonomía por lo cual las medidas

que se adopten para su protección mediante todos los recursos posibles.

Principios de igualdad y libertad que frente agresores a la vida y transgresión sexual de los niños, niñas y adolescentes, resulta lógico en el actuar constitucional su limitación cuando producto de su actuar consciente cometen actos aberrantes, condiciones que un niño, niña o adolescente no tiene la capacidad ni física, ni mental, ni emocional de resistir y que requieren desde lo constitucional, desde lo legal, desde el andamiaje estructural del Estado y por ende desde los esquemas de acceso a la justicia y su efectividad de medidas que les complementen sus capacidades humanas, aún incipientes para afrontar violencias.

- **LAS CARGAS QUE NO CORRESPONDE ASUMIR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOPORTAR FRENTE AL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO**

Se expone como un argumento contradictor que generar excepcionalmente la cadena perpetua en protección a los niños, niñas y adolescentes contra conductas delictivas de homicidio en modalidad dolosa o conductas sexuales que los vulneren, crea costos al Estado al mantener a un delincuente catalogado como peligroso para la sociedad y dentro de esa sociedad peligroso para un colectivo vulnerable representado por los niños.

Existe un interés superior del niño de orden Constitucional y que la Corte Constitucional en Sentencia T-338 de 2018 lo determina bajo los siguientes criterios: *“Son criterios jurídicos para determinar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en un caso particular: (i) la garantía del desarrollo integral del menor de edad; (ii) la garantía de las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales; (iii) la protección frente a riesgos prohibidos; (iv) el equilibrio de sus derechos con los de sus familiares (si se altera dicho equilibrio, debe adoptarse la decisión que mejor satisfaga los derechos de los niños, niñas y adolescentes); (v) la provisión de un ambiente familiar apto para su desarrollo; (vi) la necesidad de justificar con razones de peso la intervención del Estado en las relaciones familiares; y (vii) la evasión de cambios desfavorables en las condiciones de los niños involucrados. Adicionalmente, en desarrollos jurisprudenciales posteriores, se ha sumado a estos criterios, (viii) el respeto por el derecho de los niños y niñas a ser escuchados y de participar en las decisiones que los involucran.”*

En ese orden no sólo el Congreso está llamado a legislar con medidas que en acción positiva y excepcional protejan a los niños, niñas y adolescentes frente a riesgos prohibidos, como a garantizar su desarrollo integral y de las condiciones para el

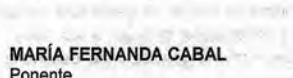
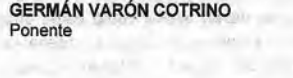
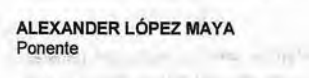
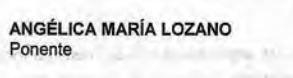
pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, sino que este deber de protección reforzada para hacer efectivos los intereses superiores del niño, no pueden tener como limitante el costo de las medidas adoptadas, pues no solo los costos que puedan generarse en la aplicación excepcional de la cadena perpetua, no implican un costo que pueda considerarse desequilibrante del marco fiscal del Estado en el inmediato, mediano y largo plazo, sino que este tipo de argumentos implicaría que los menores deben asumir como carga grados elevados de desprotección de sus derechos y someterlo a valores intrínsecamente y extrínsecamente inferiores como son el valor del ofensor y victimario causa al Estado al ser limitada su libertad por conductas delictivas contrarias a bienes jurídicamente tutelados y de interés superior.

Este tipo de argumentos no sólo resultan incoherentes, sino que pretenden generar en los menores la carga de soportar una desprotección del Estado frente a sus intereses supremos, que no está en capacidad ni tiene el deber de soportar, pues imponerla implica dar al traste con la Constitución y los derechos que se le reconocen como plenos a los niños, niñas y adolescentes.

VI. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate en primera vuelta** al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable*, conforme al texto aprobado por la Comisión.

Cordialmente,

 MIQUEL ANGEL PINTOHERNÁNDEZ Coordinador Ponente	 ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO Coordinador Ponente
 ESPERANZA ANDRADE Ponente	 MARÍA FERNANDA CABAL Ponente
 CARLOS GUEVARA Ponente	 GERMÁN VARÓN COTRINO Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 ANGÉLICA MARÍA LOZANO Ponente
 GUSTAVO PETRO Ponente	 JULIÁN GALLO Ponente

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

Presidente,

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, NÚMERO
001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON
EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: **Artículo 34.** *Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.*

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo Transitorio. *El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.*

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, número 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, como consta en la sesión del día 26 de noviembre de 2019, Acta número 22.

Nota: El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en el mismo texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Presidente,


S. SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

CONTENIDO	
Gaceta número 1173 - lunes, 2 de diciembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.....	10
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto en Senado del Proyecto de Ley 233 de 2019 Senado, 043 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones	13
Informe de ponencia para segundo debate texto aprobado por la comisión primera del honorable Senado de la república– primera vuelta del proyecto de acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.....	29

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1231

Bogotá, D. C., martes, 17 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTOS DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 11 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019
SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 34 de la
Constitución Política, suprimiendo la prohibición
de la pena de prisión perpetua y estableciendo la
prisión perpetua revisable - Primera vuelta.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la
Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 34. Se prohíben penas de destierro,
prisión perpetua y confiscación.** No obstante,
por sentencia judicial, se declara extinguido el
dominio sobre los bienes adquiridos mediante
enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro
Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña
o adolescente sea víctima de las conductas de
homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o
actos sexuales que impliquen violencia o esté en
incapacidad de resistir, se podrá imponer como
sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control
automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en
un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para
evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional
contará con un (1) año contado a partir de la fecha
de promulgación del presente acto legislativo,
para radicar ante el Congreso de la República el
proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término,
una política pública integral que desarrolle
la protección de niños, niñas y adolescentes;
principalmente fundamentados en las alertas
tempranas, educación, prevención, judicialización
efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a
partir de la fecha de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo
establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992,
me permito presentar el texto definitivo aprobado
en sesión Plenaria del Senado de la República
-Primera Vuelta- del día 11 de diciembre de
2019, al **Proyecto de Acto Legislativo número
21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara**, por
medio del cual se modifica el artículo 34 de la
Constitución Política, suprimiendo la prohibición
de la pena de prisión perpetua y estableciendo la
prisión perpetua revisable.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO H.
Coordinador Ponente

ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Coordinador Ponente

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Ponente

MARÍA FERNANDA CABAL
Ponente

CARLOS GUEVARA VILLABÓN
Senador Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador Ponente

El presente texto definitivo al **Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, fue aprobado el día 11 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto aprobado en la Cámara de Representantes.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 12 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2019
SENADO, 182 DE 2019 CÁMARA**

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones - Primera vuelta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 325. *El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien, con los que comparte dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca, podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.*

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el principio de autonomía territorial.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito en lo relacionado con los temas objeto de su competencia, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

Parágrafo transitorio. *Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, los parámetros de identificación de hechos regionales, el sistema de votación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.*

Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá -Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades asociadas.

La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. Ninguna decisión del Consejo podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

El presente acto legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República -Primera Vuelta- del día 12 de diciembre de 2019, al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador Ponente

El presente texto definitivo al Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 12 de diciembre de 2019.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 12 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2019
SENADO, 002 DE 2019 CÁMARA**

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés - Primera vuelta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 310. *El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios.*

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

Los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa,

fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques, su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación de estos departamentos.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República -Primera Vuelta- del día 12 de diciembre de 2019, al **Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 002 de 2019 Cámara**, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Cordialmente,

PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA
Senadora Ponente

El presente texto definitivo al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 002 de 2019 Cámara, fue aprobado el día 12 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 16 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 51 DE 2018 SENADO**

por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, y como

Embajadores y Cónsules Generales Centrales, deberán cumplir los siguientes requisitos, fuera de los previstos en la Constitución y las leyes:

- a) Ser colombiano por nacimiento o por adopción, bajo los criterios que reglamente el Gobierno nacional.
- b) Tener título profesional universitario reconocido por el Estado.
- c) Acreditar el dominio del idioma inglés, con certificación vigente del examen internacional estandarizado en un nivel B2 o su equivalente, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas MCER. Si el país de destino tuviere una lengua oficial diferente al inglés o al español, el aspirante podrá acreditar el dominio de ese idioma en un nivel estandarizado de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER).
- d) Aprobar el diplomado al cual se refiere el artículo 2° de la presente ley.
- e) Para los aspirantes a ocupar el cargo de Embajador, haber realizado sustentación en audiencia pública ante sesión conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Para la posesión de los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, así como Embajadores y Cónsules Generales Centrales se deberá acreditar la definición de su situación militar.

Artículo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adoptar las medidas necesarias en relación con la Academia Diplomática con el propósito de que esta ofrezca los diplomados que correspondan, los cuales en todo caso no serán de duración menor a 3 meses, para los aspirantes a ocupar cargos de Carrera Diplomática y Consular en provisionalidad, así como para los aspirantes a ocupar cargos de Embajador y Cónsul General Central y que no pertenezcan a la Carrera Diplomática y Consular.

Parágrafo. El contenido curricular de los diplomados deberá contener un componente dirigido a capacitar a los aspirantes y designados como cónsules en atención ciudadana y en la oferta estatal que beneficie a los colombianos en el exterior.

Artículo 3°. Las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes ordenarán la audiencia pública, previa

inscripción de los aspirantes por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante sus Secretarías, para los cargos de Embajador o de rango de Embajador. La audiencia pública se llevará a cabo 15 días después de convocada, en dicho lapso las hojas de vida de los aspirantes estarán publicadas en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de que cualquier ciudadano pueda participar en la Audiencia Pública que acá se determina.

Parágrafo. El informe de la Audiencia pública será elaborado por una comisión accidental nombrada por las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas y puesto en consideración del Gobierno nacional.

Este informe no tendrá efecto vinculante.

Artículo 4°. Adiciónese un numeral al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 con el siguiente tenor:

7. Los Embajadores y los Cónsules Generales Centrales dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.

Artículo 5°. Previo al nombramiento provisional de embajadores y cónsules generales centrales, el Ministro de Relaciones Exteriores deberá evaluar en la planta global de la carrera diplomática y consular la existencia de funcionarios que estén en cargos inferiores a su escalafón y cumplan con los requisitos para los cargos descritos, con la finalidad de dar cumplimiento al parágrafo primero del artículo 6° del Decreto-ley 274 de 2000, en cuanto que el 20% de los cargos de embajadores debe estar integrado por funcionarios de Carrera Diplomática y Consular.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2019, al **Proyecto de ley número 51 de 2018 Senado**, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

BERNER LEÓN ZAMBRANO ERASO
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 16 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 16 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 119 DE 2019 SENADO, 163 DE
2018 CÁMARA**

por medio de la cual se regulan las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la Administración pública, la administración de justicia y que afecten el patrimonio del Estado, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado cuando se demuestra la comisión de actos de corrupción. Lo anterior, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia

Artículo 2°. *Inhabilidad para contratar.* Modifíquese el literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

- j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos

representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la administración pública o el patrimonio del Estado.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 3° al artículo 8° de la Ley 80 de 1993, que trata sobre las inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo 3°. Las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en este artículo se aplicarán a cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 38G de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38G. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos del presente código: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2° del artículo 376; peculado por apropiación; concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar

u ofrecer; interés indebido en la celebración de contratos; contrato sin cumplimientos de requisitos legales; acuerdos restrictivos de la competencia; tráfico de influencias de servidor público; enriquecimiento ilícito; prevaricato por acción; falso testimonio; soborno; soborno en la actuación penal; amenazas a testigo; ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio; en los delitos que afecten el patrimonio del Estado.

Parágrafo. Los particulares que hubieran participado en los delitos de peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, interés indebido en la celebración de contrato, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, acuerdos restrictivos de la competencia, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, falso testimonio, soborno, soborno en la actuación penal, amenaza a testigos, ocultamiento, alteración, destrucción material probatorio, no tendrán el beneficio de que trata este artículo.

Artículo 5°. *Detención y reclusión efectiva.* Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 29. Reclusión en casos especiales. Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, Cuerpo de Policía Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, ancianos o indígenas, la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Estado. Esta situación se extiende a los exservidores públicos respectivos.

La autoridad judicial competente o el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, según el caso, podrá disponer la reclusión en lugares especiales, tanto para la detención preventiva como para la condena, en atención a la gravedad de la imputación, condiciones de seguridad, personalidad del individuo, sus antecedentes y conducta.

También procederá la reclusión en establecimiento o pabellón especial cuando se haya ordenado el arresto de fin de semana, el arresto ininterrumpido, el cumplimiento de fallos de tutela que impliquen privación de la libertad superior a diez (10) días y las privaciones de la libertad a las que se refiere el inciso cuarto del artículo 28 de la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas o privadas interesadas podrán contribuir a la construcción de los centros especiales. En el sostenimiento de dichos centros, podrán participar entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el inciso 2°, en ningún caso aplicará a los servidores o ex servidores públicos condenados por cometer delitos de, peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimientos de requisitos legales, acuerdos restrictivos de la competencia, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, falso testimonio, soborno, soborno en la actuación penal, amenazas a testigo, ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio, o delitos que atenten el patrimonio del Estado, quienes deberán ser recluidos en pabellones especiales para servidores públicos dentro del respectivo establecimiento penitenciario o carcelario.

Artículo 6°. *(Eliminado).*

Artículo 7°. *Inhabilidad sobreviniente.* Modifíquese el artículo 9° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

De las inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobrevenga en un proponente dentro de un proceso de selección, se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo.

Si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en uno de los miembros de un consorcio o unión temporal, este cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal.

Parágrafo 1°. Cuando la inhabilidad sobreviniente sea la contemplada en el literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, o cuando administrativamente se haya sancionado por actos de corrupción al contratista, no procederá la renuncia del contrato a la que se refiere este artículo. La entidad estatal ordenará mediante acto administrativo motivado la cesión unilateral, sin lugar a indemnización alguna al contratista inhábil.

Para el caso de cesión, será la entidad contratante la encargada de determinar el cesionario del contrato.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de la cesión del contrato de que trata este artículo, en término no mayor a seis (6) meses.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 17B a la Ley 80 de 1993, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 17B. Efectos de la sentencia judicial por actos de corrupción. Una vez en firme y ejecutoriada la sentencia judicial que determina la comisión de delitos contra la Administración pública o de cualquiera de los delitos contemplados en el literal j) del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, se hará exigible por parte de la Administración la cláusula penal pecuniaria.

Artículo 9°. Adiciónese un nuevo artículo 9A a la Ley 80 de 1993, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 9A. Efectos de la declaratoria de cesión unilateral del contrato. En firme el acto administrativo que ordena la cesión unilateral del contrato por actos de corrupción. La entidad que la haya declarado deberá compulsar copias a las autoridades fiscales, disciplinarias y penales para las investigaciones de su competencia.

Artículo 10. *(Nuevo).* Los condenados por corrupción de acuerdo con lo estipulado en la presente ley no podrán ejercer la cátedra en colegios ni en instituciones de educación superior oficiales.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige hacia futuro a partir de su promulgación, respetando el principio de irretroactividad de la ley penal y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2019, al **Proyecto de ley número 119 de 2019 Senado, 163 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se regulan las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO

Coordinadora Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA

Ponente

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.

Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO

Ponente

LUIS FERNANDO VELASCO

Ponente

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ

Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 16 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo, o de formación profesional o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título.

Artículo 2°. *Finalidad.* La presente ley tiene como propósito contribuir a la materialización de los principios y derechos fundamentales del Estado Social de Derecho, entre otros: el trabajo, la dignidad humana, la seguridad social, el mínimo vital, libertad en la escogencia de profesión u oficio; garantizando que la población que ha culminado recientemente con un proceso de estudios pueda ingresar de manera efectiva a ejercer su actividad laboral.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el programa académico o plan de estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Parágrafo 1°. Se considerarán como prácticas laborales para efectos de la presente ley las siguientes:

1. Práctica laboral en estricto sentido.
2. Contratos de aprendizaje.
3. Judicatura.
4. Relación docencia de servicio del sector salud.

5. Pasantía.
6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud.

Artículo 4°. *Subsidio de transporte.* Las entidades públicas, de manera progresiva y atendiendo al principio de la sostenibilidad fiscal, podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para los estudiantes que realicen su práctica profesional, tecnológica, técnica o de cualquiera de las modalidades de formación profesional y demás formas de etapa productiva establecida por el SENA, en cada una de las entidades.

Parágrafo 1°. En todo caso el subsidio correspondiente no podrá ser superior a 1 smmv y su desembolso deberá estar soportado con base en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Salvo disposición en contrario pactada expresamente entre las partes, dicha suma de dinero no será constitutiva de salario.

Parágrafo 2°. El pago del subsidio para transporte y alimentación, no excluye al empleador de la responsabilidad de afiliación a la ARL y del cubrimiento con póliza de responsabilidad civil a terceros según reglamentación del sector por cada practicante.

Artículo 5°. *Convocatoria pública.* Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.

Parágrafo 1°. Desde la definición de los términos de la convocatoria y durante el proceso de selección de practicantes, las entidades públicas deberán establecer mecanismos que prioricen la vinculación de mujeres que cumplan los demás requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, las entidades públicas deberán promover la vinculación como practicantes de personas con discapacidad.

Parágrafo 2°. Durante las etapas de formulación de términos de la convocatoria, divulgación y selección de practicantes, las entidades públicas deberán garantizar que primen los principios de

objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos.

Artículo 6°. *Certificación.* El tiempo que el estudiante realice como práctica laboral, deberá ser certificado por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante.

Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional en un término de tres meses reglamentará las disposiciones a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 8°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias a esta.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2019, al **Proyecto de ley número 191 de 2018 Senado**, por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 16 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 12 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 192 DE 2019 SENADO, 326
DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral

del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como Gobernación de Nueva Andalucía.

Artículo 2°. *Reconocimiento*. La Nación hace un reconocimiento al Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana.

Artículo 3°. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.

Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:

- a) El Presidente de la República.
- b) El Ministro/a de Relaciones Exteriores.
- c) El Ministro/a de Cultura.
- d) El Alcalde/sa Distrital de Santa Marta.
- e) Los invitados enunciados en el parágrafo transitorio del presente artículo.

Parágrafo transitorio. La Alcaldía Distrital de Santa Marta, una vez aprobada la presente ley, surtirá las invitaciones a las siguientes instituciones históricas asociadas a la conmemoración del Quinto Centenario de fundación de la ciudad; para que hagan parte de la comisión honorífica de esta celebración:

- a) Su Santidad, Papa de la Iglesia Católica.
- b) El Rey de España.
- c) El Embajador/a de España en Colombia.
- d) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta.
- e) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia.
- f) El Alcalde/sa de Sevilla (España).
- g) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

Artículo 7°. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta. Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación Territorio. Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración.

La Comisión estará integrada por:

- a) Un/a delegado/a del Presidente de la República.
- b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura.
- c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo.
- d) Gobernador/a del departamento del Magdalena.
- e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta.
- f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena.
- g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
- h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
- i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta.
- j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta.
- k) Un Representante por los gremios económicos.

Parágrafo 1°. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios.

Parágrafo 2°. Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros.

Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión.

Parágrafo 3°. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena.

Parágrafo transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro Quinto Centenario de la Alcaldía.

Artículo 8°. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional que sean requeridos.

Artículo 9°. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar mediante decreto, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 10. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.

Artículo 11. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretarías de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Instituciones Educativas Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.

Artículo 12. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad

de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.

Artículo 13. El Ministerio de Cultura declarará como Bienes de Interés Cultural, los siguientes inmuebles que se encuentran en el Distrito de Santa Marta:

- a) Fuerte de San Fernando.
- b) Fuerte del Morro.
- c) La Iglesia Catedral.
- d) La Iglesia San Juan de Dios.
- e) El Claustro San Juan Nepomuceno o Real Seminario.
- f) La Iglesia del Pueblo de Indios de Taganga.
- g) Iglesia del Pueblo de Indios de Mamatoco.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 12 de diciembre de 2019, al **Proyecto de ley número 192 de 2019 Senado, 326 de 2019 Cámara**, por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 12 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 16 DE
DICIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 281 DE 2019 SENADO, 094
DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se declara monumento nacional al templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase Monumento Nacional el templo de “Nuestra Señora del Rosario”, ubicado en el municipio de Río de Oro, departamento del Cesar.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que dentro de sus facultades incluya las partidas necesarias para su remodelación, cuidado y conservación, en la vigencia de las leyes de Presupuesto Nacional posteriores a la promulgación de la presente ley.

Artículo 3°. Las partidas autorizadas y asignadas por el Gobierno nacional en las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación serán giradas al municipio de Río de Oro, departamento del Cesar, y deberán ser administradas por una Junta de Cuidado y Conservación del Monumento Nacional templo de “Nuestra Señora del Rosario”, que para efectos de esta ley se crea, y cuyo control fiscal lo ejercerá la autoridad legal competente.

Artículo 4°. La Junta de Cuidado y Conservación prevista en el artículo anterior estará conformada por:

1. El Alcalde del municipio de Río de Oro, o su delegado.
2. El Párroco del templo de Nuestra Señora del Rosario de la ciudad de Río de Oro, quien además, será el Secretario de la Junta.
3. Un delegado de la Comunidad Estudiantil del municipio de Río de Oro elegido por los colegios públicos y privados.
4. Un delegado de la Academia de Historia del departamento del Cesar elegido por su mesa directiva.
5. El Gobernador del Cesar, o su delegado.

Artículo 5°. A la entrada principal del templo de “Nuestra Señora del Rosario” se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley; el nombre de los fundadores y gestores del templo, y el de los párrocos que a lo largo de su historia lo han regentado.

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

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2019, al **Proyecto de ley número 281 de 2019 Senado, 094 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se declara monumento nacional al templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar:

Cordialmente,

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 16 de diciembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1231 - Martes 17 de diciembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
TEXTOS DE PLENARIA	
	Págs.
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 11 de diciembre de 2019 al Proyecto de acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable - Primera vuelta.	1
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de diciembre de 2019 al Proyecto de acto legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones - Primera vuelta.	2
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de diciembre de 2019 al Proyecto de acto legislativo número 24 de 2019 Senado, 002 de 2019 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés - Primera vuelta.	3
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2019 al Proyecto de ley número 51 de 2018 Senado, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.	3
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2019 al Proyecto de ley número 119 de 2019 Senado, 163 de 2018 Cámara, por medio de la cual se regulan las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.	5
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2019 al Proyecto de ley número 191 de 2018 Senado, por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.	7
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de diciembre de 2019 al Proyecto de ley número 192 de 2019 Senado, 326 de 2019 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.	8
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2019 al Proyecto de ley número 281 de 2019 Senado, 094 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara monumento nacional al templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar.	10



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.140.867.092
Fecha de Expedición:	6 DE FEBRERO DE 2012
Lugar de Expedición:	AUXILIAR 04 VILLA COUNTRY - BARRANQUILLA
A nombre de:	ENITH CAROLINA BULA BELEÑO
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 07 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 7 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.014.235.206
Fecha de Expedición:	13 DE AGOSTO DE 2010
Lugar de Expedición:	BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de:	DAVID FERNANDO CRUZ GUTIERREZ
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 08 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 8 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.012.388.973
Fecha de Expedición:	16 DE JUNIO DE 2010
Lugar de Expedición:	BOSA - BOGOTA D.C.
A nombre de:	NATALY MACANA GUTIERREZ
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 07 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 7 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	81.720.982
Fecha de Expedición:	28 DE JULIO DE 2003
Lugar de Expedición:	CHIA - CUNDINAMARCA
A nombre de:	JULIAN DANIEL GONZALEZ ESCALLON
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	79.289.575
Fecha de Expedición:	14 DE DICIEMBRE DE 1981
Lugar de Expedición:	BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de:	ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 08 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 8 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	79.262.397
Fecha de Expedición:	20 DE ABRIL DE 1981
Lugar de Expedición:	BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de:	IVAN CEPEDA CASTRO
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 07 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 7 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 24.313.244
Fecha de Expedición: 25 DE FEBRERO DE 1975
Lugar de Expedición: MANIZALES - CALDAS
A nombre de: ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 08 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 8 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 19.157.375
Fecha de Expedición: 14 DE MAYO DE 1973
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de: GUSTAVO ADOLFO GALLON GIRALDO
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.053.775.609
Fecha de Expedición:	4 DE ABRIL DE 2005
Lugar de Expedición:	MANIZALES - CALDAS
A nombre de:	JUAN CARLOS OSPINA RENDON
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Octubre de 2020

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de septiembre de 2020

EDISON QUIÑONES SILVA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana