



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 410

Bogotá, D. C., martes, 30 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 24 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 ALTERNATIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2017 SENADO, 026 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe la maternidad
subrogada con fines de lucro en Colombia
y se reglamenta su práctica.*

1. Síntesis del proyecto

• **Objeto del proyecto:** Tiene por objeto “prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer”.

• **Definición maternidad subrogada en el proyecto:** “Se entiende por maternidad subrogada o comúnmente llamada también, alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido”.

• Reglamentación de la maternidad subrogada

1. Prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro.

2. Permite el alquiler de vientres solo con fines altruistas cuando:

a) El acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero.

b) Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realiza-

ción de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica.

c) Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

d) Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la mujer gestante.

3. No exige responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la maternidad subrogada.

• **Agrega sanción penal a la maternidad subrogada con fines de lucro.** Responsabilidad penal a la persona que promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer a llevar a cabo un contrato de alquiler de vientres con fines de lucro incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

• Reglamentación del Ministerio de Salud

-El Ministerio de Salud será responsable de reglamentar la maternidad subrogada de acuerdo a la Sentencia T-968 de 2009.

2. Antecedentes

- Es una iniciativa de origen parlamentario, de autoría de la Senadora María del Rosario Guerra y del Representante a la Cámara Santiago Valencia González, presentada al Congreso de la República el 26 de julio de 2016.

- El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Cámara de Representantes el día 2 de noviembre de 2016, con 22 votos a favor y 1 en contra.

- Posteriormente sería aprobado en segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 26 de abril de, con 63 votos a favor y 21 en contra.

3. Deficiencias del proyecto de ley

3.1. Discrimina a parejas del mismo sexo y personas sin pareja.

El proyecto de ley busca regular la maternidad subrogada para “parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación”, siendo deliberadamente discriminatorio y atentando contra dos derechos fundamentales de nuestra Constitución: la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad.

El artículo 13 de la Constitución establece que las personas nacen libres e iguales ante la ley. Al limitar la maternidad subrogada solo a parejas con problemas de infertilidad o gestación se excluye a solteros, parejas del mismo sexo e individuos sin problemas de infertilidad o gestación que deseen formar una familia por este medio.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Constitución Política, 1991).

En el caso de las parejas del mismo sexo, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia SU-214 de 2016 que “toda diferencia de trato fundada en la orientación sexual de un ser humano se presume violatoria de los principios de igualdad, dignidad humana y libertad”.

Igualmente, el proyecto ignora el artículo 16 constitucional¹, que contiene el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los individuos. Permitir la maternidad subrogada solo para parejas con problemas de fertilidad o gestación constituye una grave limitación que elimina la posibilidad a individuos sin estos problemas, de escoger la maternidad subrogada, como una opción del desarrollo de sus derechos sexuales y reproductivos.

La Corte Constitucional establece en su Sentencia C-355 de 2006 que:

“Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres han sido finalmente reconocidos como derechos humanos, y como tales, han entrado a formar parte del derecho constitucional, soporte fundamental de todos los Estados democráticos. Derechos sexuales y reproductivos que además de su consagración, su protección y garantía parten de la base de reconocer que la igualdad, la equidad de género y la emancipación de la mujer y la niña son esenciales

¹ **Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

para la sociedad y por lo tanto, constituyen una de las estrategias directas para promover la dignidad de todos los seres humanos y el progreso de la humanidad en condiciones de justicia social”. (Subrayado fuera del texto).

3.2 Tiene una definición restringida de la maternidad subrogada

La Corte Constitucional estableció en la Sentencia T-594 de 2016² la siguiente definición de maternidad subrogada:

*“El alquiler de vientre o útero, conocido también como maternidad subrogada o maternidad de sustitución, ha sido definido por la doctrina como ‘el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este.’”*³ *En este evento, la mujer que gesta y da a luz no aporta sus óvulos. Las madres sustitutas aceptan llevar a término el embarazo y una vez producido el parto, se comprometen a entregar el hijo a las personas que lo encargaron y asumieron el pago de una suma determinada de dinero o los gastos ocasionados por el embarazo y el parto”.*

Por su parte, la OMS definió la Maternidad Subrogada como:

“Gestante subrogada: mujer que lleva adelante un embarazo habiendo acordado que ella entregará el bebé a los padres previstos. Los gametos pueden originarse de los padres previstos y/o de terceros.” (OMS, 2010)³.

En el proyecto de ley define la maternidad subrogada en su artículo 2^o⁴ de manera incompleta, pues omite el origen de los gametos, la cual es fundamental para establecer este tipo de maternidad. La Organización Mundial para la Salud y la Corte Constitucional dentro de sus definiciones sí lo establecen.

3.3. Los requisitos establecidos para el alquiler de vientres no son suficientes y carecen de justificación.

El proyecto de ley establece cuatro requisitos para que se permita el alquiler de vientres con fines altruistas; uno de ellos es que la mujer gestante debe estar relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes. El ánimo de este numeral en el artículo 4^o del proyecto es limitar la posibilidad a los receptores de que las mujeres deben contar hasta con cuarto grado de consanguinidad.

² Corte Constitucional, Sentencia T-968 del 18 de diciembre de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

³ http://www.cnrha.msssi.gob.es/bioetica/pdf/Tecnicas_Reproduccion_Asistida_TRA.pdf

⁴ Artículo 2^o. *Se entiende por maternidad subrogada o comúnmente llamada también, alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido.* (Proyecto de ley número 241 de 2017 Senado).

Según un estudio de la Universidad de Barcelona (2013) apoyado por la Unesco, pone en ejemplo el caso de México, donde se argumenta que es preferible que la gestante goce de algún “parentesco de consanguinidad, afinidad o civil con alguna de las personas solicitantes [y] en el caso en que no exista, podrá participar cualquier persona con posibilidad de gestar”. Limitar hasta el cuarto grado de consanguinidad exclusivamente no garantiza la posibilidad de ejercer maternidad subrogada de manera altruista para todos los individuos.

Esta limitación no es necesaria, siempre y cuando se establezcan requisitos específicos para la madre gestante que garanticen el adecuado proceso de la maternidad subrogada. La Corte Constitucional en la Sentencia T-968 de 2009 listó los siguientes requisitos para llevar a cabo la maternidad subrogada:

“Dentro de este contexto se ha evidenciado la necesidad de una *“regulación exhaustiva y del cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones”* como los siguientes:

(i) Que la mujer tenga problemas fisiológicos para concebir;

(ii) Que los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita su vientre);

(iii) Que la mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas;

(iv) Que la mujer gestante cumpla una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica, haber tenido hijos, etc.;

(v) Que la mujer gestante tenga la obligación de someterse a los exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo, así como a valoraciones psicológicas;

(vi) Que se preserve la identidad de las partes;

(vii) Que la mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor;

(viii) Que los padres biológicos no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia;

(ix) Que la muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor; y

(x) Que la mujer gestante solo podría interrumpir el embarazo por prescripción médica, entre otros”.

4. Cambios contenidos en la ponencia alternativa

El objetivo del proyecto de regular la maternidad subrogada obedece a una necesidad legislativa que ha sido varias veces señalada por la Corte Constitucional, en tanto existe un fenómeno que más allá que una prohibición requiere una reglamentación.

La presente ponencia busca solucionar una serie de problemas estructurales de la propuesta original, para lo que se propone:

4.1. Garantizar la igualdad del acceso a la maternidad subrogada, eliminando la limitación que establece que solo las parejas tendrán este derecho y

ampliarlo a todas las personas, independientemente de sus condiciones físicas o biológicas.

4.2. Agregar la definición de varios términos que resultan indispensables para la correcta interpretación de la ley, estos son: mujer gestante, solicitantes, maternidad subrogada con ánimo de lucro y maternidad subrogada con fines altruistas. En este punto recogemos algunas definiciones propuestas en la ponencia mayoritaria para el primer debate en Comisión Primera de Senado.

4.3. Ampliar el universo de mujeres que pueden ser gestantes subrogadas, eliminando la limitación del cuarto grado de consanguinidad y agregando una serie de requisitos que deben ser cumplidos por la mujer gestante.

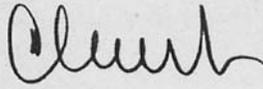
4.4. Ampliación del tipo penal. En este punto acogemos la propuesta contenida en la ponencia mayoritaria para primer debate en Comisión Primera de Senado, que incluye a la mujer gestante como sujeto activo de la conducta de maternidad subrogada con fines de lucro.

4. PLIEGO MODIFICACIONES

Texto aprobado en segundo debate Plenaria Cámara	Texto propuesto para tercer debate Comisión Primera Senado
Proyecto de ley número 241 de 2017 Senado, 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.	Se mantiene igual.
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y <u>regular su uso con fines altruistas regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación.</u> Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.
Artículo 2°. <i>Definición.</i> Se entiende por maternidad subrogada o comúnmente llamada también, alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido.	Artículo 2°. <i>Definiciones.</i> <u>Para efectos de la aplicación de esta ley, se establecen las siguientes definiciones:</u> <u>Maternidad Subrogada:</u> Se entiende por maternidad subrogada <u>el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un</u> acuerdo de voluntades que tenga por objeto el compromiso de una mujer de gestar y <u>dar a luz a un bebé que genética y legalmente pertenece a otras personas, a quienes acepta entregarlo</u> cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido. <u>La mujer que gesta y da a luz no aporta sus óvulos. Los gametos pueden originarse de los padres previstos y/o de terceros.</u> <u>Mujer gestante:</u> <u>mujer que se compromete a llevar a término un embarazo y entregar el bebé a los solicitantes, a quienes originalmente pertenecen los gametos que dieron origen al recién nacido</u>

Texto aprobado en segundo debate Plenaria Cámara	Texto propuesto para tercer debate Comisión Primera Senado	Texto aprobado en segundo debate Plenaria Cámara	Texto propuesto para tercer debate Comisión Primera Senado
	<p><u>o quienes han solicitado la maternidad, en el caso que el material genético provenga de terceros donantes.</u> <u>Solicitantes: persona o personas que aportan la totalidad del material genético para que sea dispuesto en el vientre de una mujer gestante, quien llevará a término el embarazo. Aun cuando el material genético provenga de terceros donantes, se considerará como solicitante quien o quienes realicen los actos de solicitud de maternidad subrogada.</u> <u>Maternidad subrogada con ánimo de lucro: acuerdo de voluntades que implica el intercambio de un beneficio monetario o en especie como contraprestación por llevar a término el embarazo.</u></p>		<p><u>6. Que la mujer gestante sea mayor de edad, y cuente con una adecuada salud psicofísica.</u> <u>7. Que la mujer gestante haya tenido hijos con anterioridad.</u> <u>8. Que la mujer gestante tenga la obligación de someterse a los exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo, así como a valoraciones psicológicas.</u> <u>9. Que se preserve la identidad de las partes.</u> <u>10. Que la mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor.</u> <u>11. Que los padres biológicos no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia.</u></p>
	<p><u>Maternidad subrogada con fines altruistas: acuerdo de voluntades que no implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo, sin perjuicio de la cobertura de gastos médicos, psicológicos, legales, alimentación, vestuario, y demás derivados del normal desarrollo del embarazo y del parto, que serán asumidos por los solicitantes.</u></p>		<p><u>12. Que la muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor, correspondiéndole esta obligación a los parientes más cercanos de los solicitantes, de acuerdo con la normatividad vigente.</u> <u>13. Que la mujer gestante solo podría interrumpir el embarazo por prescripción médica.</u></p>
<p>Artículo 3°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho. Solamente se permitirá el alquiler de vientres con fines altruistas cuando:</p> <p>1. El acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero. 2. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica. 3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada. 4. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la mujer gestante. Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.</p>	<p>Artículo 3°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro se entenderá nulo de pleno derecho. <u>Solamente se permitirá el alquiler de vientres La maternidad subrogada con fines altruistas cuando deberá cumplir con los siguientes requisitos:</u> <u>1. El acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero.</u> <u>2. 1. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada; por imposibilidad física o biológica.</u> <u>3. 2. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.</u> <u>4. 3. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la mujer gestante.</u> <u>4. Que los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante.</u> <u>5. Que la mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas;</u></p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 188E. De la maternidad subrogada con fines de lucro. ¿El que promueva, financie, pague, colabore o constrina a una mujer a llevar a cabo un contrato de alquiler de vientres con fines de lucro incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000 Código Penal, el cual quedará así:</i> 188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro: “El que promueva, financie, pague, colabore o constrina a una mujer a llevar a cabo un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá la mujer que por voluntad propia participe en la realización de un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro en calidad de madre gestante”.</p> <p>Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.</p> <p>Se mantiene igual.</p>
		<p>Artículo 5°. El Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la expedición de esta ley, reglamentará la maternidad subrogada sin fines de lucro; que considere las obligaciones de la madre gestante y del (los) solicitante(s) y teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la Sentencia T-968 de 2009.</p>	

Texto aprobado en segundo debate Plenaria Cámara	Texto propuesto para tercer debate Comisión Primera Senado
Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Se mantiene igual.

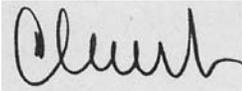


Claudia López Hernández
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

4. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia alternativa y en consecuencia solicito muy atentamente a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 241 de 2017 Senado, 026 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica*, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

De los honorables Senadores,



Claudia López Hernández
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2017 SENADO, 026 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.

El Congreso de Colombia

En virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regular su uso con fines altruistas. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la aplicación de esta ley, se establecen las siguientes definiciones:

Maternidad Subrogada: Se entiende por maternidad subrogada el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un acuerdo de voluntades que tenga por objeto el compromiso de una mujer de gestar y dar a luz a un

bebé que genética y legalmente pertenece a otras personas, a quienes acepta entregarlo cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido. La mujer que gesta y da a luz no aporta sus óvulos. Los gametos pueden originarse de los padres previstos y/o de terceros.

Mujer gestante: mujer que se compromete a llevar a término un embarazo y entregar el bebé a los solicitantes, a quienes originalmente pertenecen los gametos que dieron origen al recién nacido o quienes han solicitado la maternidad, en el caso que el material genético provenga de terceros donantes.

Solicitantes: persona o personas que aportan la totalidad del material genético para que sea dispuesto en el vientre de una mujer gestante, quien llevará a término el embarazo. Aun cuando el material genético provenga de terceros donantes, se considerará como solicitante quien o quienes realicen los actos de solicitud de maternidad subrogada.

Maternidad subrogada con ánimo de lucro: acuerdo de voluntades que implica el intercambio de un beneficio monetario o en especie como contraprestación por llevar a término el embarazo.

Maternidad subrogada con fines altruistas: acuerdo de voluntades que no implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo, sin perjuicio de la cobertura de gastos médicos, psicológicos, legales, alimentación, vestuario, y demás derivados del normal desarrollo del embarazo y del parto, que serán asumidos por los solicitantes.

Artículo 3°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro se entenderá nulo de pleno derecho.

La maternidad subrogada con fines altruistas deberá cumplir con los siguientes requisitos cuando:

1. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica.
2. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.
3. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la mujer gestante.
4. Que los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante.
5. Que la mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas.
6. Que la mujer gestante sea mayor de edad, y cuente con una adecuada salud psicofísica.
7. Que la mujer gestante haya tenido hijos con anterioridad.

8. Que la mujer gestante tenga la obligación de someterse a los exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo, así como a valoraciones psicológicas.

9. Que se preserve la identidad de las partes.

10. Que la mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor.

11. Que los padres biológicos no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia;

12. Que la muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor, correspondiéndole esta obligación a los parientes más cercanos de los solicitantes, de acuerdo con la normatividad vigente.

13. Que la mujer gestante solo podría interrumpir el embarazo por prescripción médica.

Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.

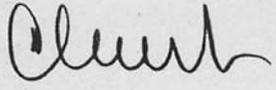
Artículo 4°. Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000 Código Penal, el cual quedará así:

188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro: “El que promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer a llevar a cabo un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá la mujer que por voluntad propia participe en la realización de un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro en calidad de madre gestante”.

Artículo 5°. El Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la expedición de esta ley, reglamentará la maternidad subrogada sin fines de lucro; que considere las obligaciones de la madre gestante y del (los) solicitante(s) y teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la Sentencia T-968 de 2009.

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



Claudia López Hernández
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2016 SENADO, 026 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.

Bogotá, 30 de mayo de 2017

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 241 de 2017 Senado, 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate en Senado al proyecto de ley de la referencia.

1. Antecedentes del proyecto

Es una iniciativa de origen parlamentario, de autoría de la Senadora María del Rosario Guerra y del Representante a la Cámara Santiago Valencia González, presentada al Congreso de la República el 26 de julio de 2016.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Cámara de Representantes el día 2 de noviembre de 2016, con 22 votos a favor y 1 en contra.

Posteriormente, sería aprobado en Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 26 de abril de, con 63 votos a favor y 21 en contra.

2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto sub exámine tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada cuando tenga ánimo de lucro, y regularla para parejas colombianas, o que al menos uno de sus integrantes lo sea, que tengan problemas de infertilidad o de gestación que les generen imposibilidad física o biológica para concebir, en aras de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía de la mujer y del que está por nacer.

3. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos, cuyo contenido se expone a continuación:

Artículo 1°. Explica el objeto del proyecto, que consiste en la prohibición de la maternidad subrogada con fines de lucro, y su regulación para parejas con imposibilidad física o biológica para procrear, mediante la protección de los derechos

a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía y la protección del que está por nacer.

Artículo 2°. Establece definiciones básicas que buscan facilitar la aplicación de los preceptos normativos propuestos, tales como maternidad subrogada, madre gestante, padres solicitantes, maternidad subrogada con ánimo de lucro y maternidad subrogada con fines altruistas.

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley busca prohibir la maternidad subrogada con ánimo de lucro y regularla cuando se trate de su realización con fines altruistas, resultó de vital importancia realizar su distinción a través de las definiciones consignadas en este artículo.

Artículo 3°. Determina la nulidad de pleno derecho de todo acto jurídico que pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con ánimo de lucro, y determina los casos permitidos de subrogación con fines altruistas, incorporando varios de los requisitos y condiciones contenidos en la Sentencia T-968 del 18 de diciembre de 2009, desarrollados más adelante, que se consideran básicos para la regulación de la materia.

Artículo 4°. Crea el tipo penal denominado “De la maternidad subrogada con fines de lucro” que se aplicaría a quienes promuevan, financien, paguen, colaboren o constriñan a una mujer a llevar a cabo un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro, así como a aquellas mujeres que de manera voluntaria participen en su realización como gestantes.

Artículo 5°. Consagra la obligación en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social de reglamentar la maternidad subrogada en término máximo de seis (6) meses a partir de la expedición de la ley.

Artículo 6°. Determina que toda actuación contraria a las disposiciones de la ley acarrearán las sanciones que el Ministerio determine a través de la reglamentación de la materia.

Artículo 7°. Establece la vigencia de la ley a partir de la fecha de su promulgación y la derogatoria de aquellas disposiciones que le sean contrarias.

4. Justificación del proyecto de ley

La maternidad subrogada ha sido entendida en Colombia como el pacto o compromiso entre una pareja de solicitantes y una mujer, para que esta última geste un bebé en su vientre cuyos óvulos no aporta, que al nacer será entregado a los solicitantes, renunciando a la filiación sobre el menor¹.

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido la maternidad subrogada como:

“La maternidad subrogada, calificada como una técnica de reproducción asistida, se da cuando una mujer lleva el embarazo y da a luz a un bebé que, genética y legalmente pertenece

a otros padres. La gestante subrogada es, por tanto, la mujer que, de común acuerdo con una persona o pareja (padre y/o madre intencional), acepta que se le transfiera a su útero el embrión previamente engendrado, con el fin de quedar embarazada de dicho embrión, gestarlo a término y dar a luz en sustitución de la mencionada persona o pareja”².

Teniendo en cuenta las anteriores ilustraciones, se evidenció la necesidad de ajustar la definición que contemplaba el texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes, cuyas modificaciones pueden apreciarse en el Capítulo 6 de este informe.

Cabe destacar que en el ordenamiento jurídico colombiano aún no existe una prohibición expresa de realizar este tipo de acuerdos, por lo que su regulación en los términos establecidos en el proyecto de ley bajo estudio resulta de indiscutible relevancia, con el fin de evitar que se configuren situaciones como la obtención de provecho económico para realizar esta actividad, o la desprotección de los derechos tanto de las mujeres como del que está por nacer.

En ese orden de ideas, se considera que la maternidad subrogada no regulada constituye un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad, pues podría abrirse campo a la utilización de las mujeres más vulnerables como máquinas de reproducción, así como atentar contra el interés de los menores al convertirlos en el fruto de una transacción, ignorando que ambos sujetos de especial protección.

En 2011 el *Center for Social Research*³ indicó que en India el proceso de alquiler de vientres costaba hasta 63% menos que en Estados Unidos o Europa occidental y como consecuencia, India se convirtió en destino turístico para esta práctica con más de 3.000 clínicas para este servicio y moviendo cerca de 445 millones de dólares anuales según Ministerio de Comercio de ese país.

De acuerdo a lo estipulado en la exposición de motivos, en Colombia el alquiler de vientres es 93.3% más barato que en países desarrollados: En los países de Europa Occidental y Estados Unidos que permiten esta práctica, el costo oscila entre US\$100.000 y US\$150.000 dólares y en nuestro país entre US\$4.000 y US\$10.000 dólares⁴, por tanto, nuestro país está en riesgo de convertirse en destino turístico para prácticas de alquiler de vientre.

² <http://uc3mun.anudi.org/wp-content/uploads/2016/02/WHO.pdf>.

³ Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

⁴ Fuente: Center for Social Research (2011) y clasificados 2015-2016.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T -968 de 2009.

Al comparar la diferencia de precios establecidos para este tipo de actividad entre los países desarrollados y los menos desarrollados, se puede afirmar que las mujeres de los países más pobres son verdaderamente susceptibles de verse expuestas a este tipo de explotación, debido a su alto estado de vulnerabilidad.

En el ámbito colombiano, el único referente legal sobre la práctica de maternidad subrogada se encuentra en la Sentencia T-968 de 2009 de la Corte Constitucional. En esta oportunidad la Corte estudió el caso de una pareja que contrató los servicios de una mujer para que les alquilara el vientre para tener un bebé y con base en estudios doctrinales, definió esta práctica como:

“El acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este”.

De esta definición se puede concluir que en Colombia: (i) La mujer gestante y que da a luz no aporta sus óvulos, (ii) La madre sustituta acepta llevar a buen término el embarazo y, una vez producido el parto, se compromete a entregar el hijo a las personas que lo encargaron, (iii) La madre gestante renuncia a los derechos sobre el menor, y (iv) La práctica debe ser formalizada a través de un pacto o compromiso.

De otra parte, la Corte Constitucional⁵ estableció una serie de requisitos y condiciones básicas para regular la materia, a saber:

“Dentro de este contexto se ha evidenciado la necesidad de una ‘regulación exhaustiva y del cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones’ como los siguientes:

(i) Que la mujer tenga problemas fisiológicos para concebir;

(ii) Que los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita su vientre);

(iii) Que la mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas;

(iv) Que la mujer gestante cumpla una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica, haber tenido hijos, etc.;

(v) Que la mujer gestante tenga la obligación de someterse a los exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo, así como a valoraciones psicológicas;

(vi) Que se preserve la identidad de las partes;

(vii) Que la mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor;

(viii) Que los padres biológicos no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia;

(ix) Que la muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor; y

(x) Que la mujer gestante solo podría interrumpir el embarazo por prescripción médica, entre otros”.

Cabe destacar que algunos de estos requisitos ya se encontraban en el texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes, y como resultado de la discusión surgida para producir el presente informe de ponencia, se concluyó que era menester desarrollar los requisitos faltantes con el fin de proveer un mejor marco regulatorio.

Antecedente importante del proyecto de ley es la realización de una mesa de trabajo interinstitucional en diciembre de 2015 que contó con la participación de delegados del Ministerio de Salud, la Procuraduría General de la Nación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Conferencia Episcopal Colombiana, y de fundaciones como Instituto de Fertilidad Humana (Inser), la Fundación Colombiana de Pacientes Infértiles (Fucopi), Fundación Colombiana de Ética y Bioética (Fuceb) y Derecho a Nacer (Denacer).

Fruto del estudio de este tema, se determinó que existe consenso general sobre la necesidad de prohibir la mediación económica en la práctica de la maternidad subrogada, y se concluyó que la prohibición absoluta frente a esta práctica sería la mejor manera de impedir el tráfico de menores y la explotación a las mujeres en Colombia. Este último precepto mutó a lo largo del proceso legislativo que ha surtido el proyecto, pues de conformidad con el texto propuesto se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro, y solo se permitirá aquella que persiga fines altruistas.

En ese sentido, se retoma el planteamiento de los autores según el cual la maternidad subrogada con fines de lucro convierte los cuerpos de las mujeres en objetos, al equipararlos a “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse para satisfacer los deseos de terceros⁶. Asimismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan, se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente, ya que se rigen con los procesos de producción normales.

Cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que se asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproduc-

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-968 del 18 de diciembre de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

⁶ Vientres de Alquiler - Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf>

tivo de las mujeres, estas se reducen a meras máquinas reproductivas⁷.

En ese orden de ideas, se trae a colación un dramático caso denunciado por la Organización Profesional por la Ética⁸, que en desarrollo de su estudio de la maternidad subrogada y su nexa con la explotación no solo de la mujer y los menores, denunció un dramático caso ocurrido en 2014 en Tailandia, escenario en el que la madre gestante dio a luz a gemelos, uno completamente sano y otro con síndrome de down, como fruto de un convenio con una pareja homosexual de australianos. En este caso, los solicitantes decidieron llevarse al bebé sano y abandonar al bebé enfermo, pese a su difícil situación económica. La madre gestante solicitó que se le devolviera la bebé sana, pero la pareja hizo caso omiso de su reclamo.

De otra parte, es pertinente destacar en el **ámbito** internacional, que el 18 de diciembre de 2015 el Parlamento Europeo aprobó por Resolución el “Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto”, a través del cual condena la práctica de maternidad subrogada, así:

“114. Condena la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima; estima que debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos⁹.” (Subraya fuera del texto original).

Otra referencia de destacada importancia en el ámbito europeo es el reciente “Informe sobre los aspectos éticos y jurídicos de la maternidad subrogada”¹⁰ realizado por el Comité de Bioética de España (CBE), en el cual se concluye que:

“El deseo de una persona de tener un hijo, por muy noble que sea, no puede realizarse a costa de los derechos de otras personas. La mayoría del Comité entiende que todo contrato de gestación por sustitución, lucrativo o altruista, entraña una explotación de la mujer y un daño a los intereses superiores del menor y, por tanto, no puede aceptarse por principio”.

Asimismo, el Comité recuerda que las experiencias regulatorias de otros países son deficientes, pues no garantizan la dignidad y los derechos de la gestante, ni del menor.

En ese mismo sentido, se refuerza la posibilidad de prohibir la gestación por sustitución de carácter comercial, pues como se ha evidenciado, esta ha tenido un mayor desarrollo en los países más pobres, gracias a la vulnerabilidad y desigualdad de la mujer frente al hombre, pues muchas de las mujeres que se ofrecen para gestar lo hacen para cubrir las necesidades básicas de su familia, como efecto de las hondas desigualdades sociales y económicas frecuentemente vistas en países en vía de desarrollo.

Aunque dicha entidad no es un ente regulador, eleva algunas recomendaciones o criterios básicos a tener en cuenta para la reforma legislativa que se pretenda realizar. Estos son:

“Principio de mínima intervención. La ley vigente establece la nulidad de los contratos de gestación por sustitución; no sanciona a quienes intenten llevarlos a cabo. La reforma de la ley debería orientarse a lograr que la nulidad de esos contratos sea también aplicable a aquellos celebrados en el extranjero. Para contribuir a la efectividad de la medida podría considerarse la posibilidad de sancionar a las agencias que se dedicaran a esta actividad. Solo en el caso de que estas medidas resultaran insuficientes para impedir la gestación por sustitución en el extranjero se debería considerar la posibilidad de recurrir a otras medidas legales que reforzaran su cumplimiento.

Hacia una prohibición universal de la maternidad subrogada internacional. Las desgraciadas experiencias de países en los que esta práctica ha puesto crudamente de manifiesto la explotación a la que son sometidas las mujeres gestantes es una razón fuerte para que España defienda, en el seno de la comunidad internacional, la adopción de medidas dirigidas a prohibir la celebración de contratos de gestación por sustitución a nivel internacional”¹¹.

Claramente el objeto del proyecto de ley bajo estudio no contempla la prohibición absoluta de esta práctica, sino únicamente aquella que persiga fines de lucro, con el fin de evitar que se desarrolle en Colombia un mercado de explotación de esta naturaleza.

Retomando la exposición de motivos del presente proyecto, se destaca que en el derecho comparado la respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, inclinándose por prohibirla absolutamente, permitirla expresamente o permitirla de manera regulada, tal y como puede apreciarse en la siguiente matriz:

⁷ Anderson, E. (2007) “Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265363>

⁸ ONG española que desde 1992 estudia el tema.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//ES>

¹⁰ Comité de Bioética de España (CBE), “Informe sobre los aspectos éticos y jurídicos de la maternidad subrogada”, Bilbao, 16 de mayo de 2017. Disponible en http://www.investigadoresyprofesionales.org/drupal/sites/default/files/informe_comite_bioetica_aspectos_eticos_juridicos_maternidad_subrogada_0.pdf

¹¹ *Ibidem*.

País	Prohibición Absoluta	Permisi3n Regulada	Permisi3n Expresa o T3cita
Alemania	La pr3ctica est3 prohibida por ser vista como comercio de personas.		
Argentina			No existe una legislaci3n especifca sobre el tema, sin embargo, tampoco es una pr3ctica que se encuentre prohibida.
Francia	Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta pr3ctica.		
Canad3		Est3 prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogaci3n, y permite la subrogaci3n altruista.	
China	Prohíbe a instituciones y personal m3dico realizar procesos de subrogaci3n.		
Dinamarca		Est3 prohibida la realizaci3n de contratos en los que exista un pago.	
España	Expresamente prohibida por el art3culo 10 de la Ley 14 de 2006, al considerarla una explotaci3n de la mujer con fines reproductivos.		
Estados Unidos		El Estado de California fue pionero en la regulaci3n del tema, y hoy proporciona todas las garant3as legales y respaldo del sistema judicial. Illinois es el 3nico Estado con leyes especifcas que regulan la materia. En estados como Florida, Nuevo Hampshire, Nevada, Texas, Utah, Virginia Washington solo se permite si se cumplen requisitos especifcos ¹² .	
Grecia		La Ley 3089 de 2002 le dio un marco legal y regul3 la transferencia de filiaci3n. Est3 orientada a los casos en que no haya v3nculo gen3tico entre la gestante y el embr3n, y solo faculta a las mujeres con imposibilidad m3dica comprobada de gestar ¹³ .	
Italia	Prohibida expresamente por la Ley 40 de 2004.		
India			La maternidad subrogada con fines lucrativos es abiertamente permitida. Primeros desarrollos legislativos en 2002 y en 2008 la Corte Suprema aval3 la maternidad subrogada con fines comerciales. Las cl3nicas y solicitantes celebran contratos privados con las gestantes.
Per3			No est3 tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta pr3ctica genera en la determinaci3n de la filiaci3n del menor y, por lo tanto, en la protecci3n de su bien superior.

En la siguiente ilustraci3n puede apreciarse m3s ampliamente el panorama de la regulaci3n de la maternidad subrogada en el mundo¹⁴:



Como se mencion3 anteriormente, la maternidad subrogada en Colombia actualmente no est3 regulada, motivo que permite apreciar la pertinencia de este proyecto, as3 como la inminente necesidad de darle tr3mite y apoyar su tr3nsito hacia la ley de la Rep3blica.

5. TR3MITE EN C3MARA DE REPRESENTANTES

Primer Debate en la Comisi3n Primera de C3mara de Representantes

Se destacan la aprobaci3n de cinco (5) modificaciones propuestas por los Representantes Tel3sforo Pedraza, Alvaro Hern3n Prada, Rodrigo Lara Restrepo, Albeiro Vanegas y los autores principales, y la concertaci3n de un marco regulatorio que castigara la pr3ctica con fines lucrativos, en vez de migrar a un marco de prohibici3n absoluta.

Igualmente, el Representante Germ3n Navas Talero dej3 constancia verbal sobre el uso del t3rmino “alquiler de vientre” pues a su juicio, al haber apro-

¹² <http://uc3mun.anudi.org/wp-content/uploads/2016/02/WHO.pdf>

¹³ Ib3dem.

¹⁴ Ib3dem.

bado la comisión una prohibición con fines de lucro, el término alquiler lleva intrínseco una suposición de pago, por lo cual se debe hablar de subrogación y no de alquiler.

Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes

En esta instancia, por proposición de las Representantes Angélica Lozano, Lina Barrera y Lucy Contento, debidamente aprobada, se incluyó la expresión “*imposibilidad física o biológica*”.

Asimismo se añadió en el artículo tercero que la práctica de la maternidad subrogada debe realizarse entre sujetos que gocen de plena capacidad “*que conste mediante declaración extrajudicial juramentada*” y que se cuente con consentimiento “*libre e informado*”.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Fruto de la discusión surgida al analizar el proyecto, con el fin de dar mayor claridad al mismo y atender a los criterios expuestos por la Corte Constitucional en sentencia T-968 de 2009, se consideró pertinente realizar los ajustes que a continuación se describen:

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA SENADO
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía y la protección del que está por nacer.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación <u>con imposibilidad física o biológica para procrear.</u> Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía y la protección del que está por nacer.</p>
<p>Artículo 2º. Definición. Se entiende por maternidad subrogada o comúnmente llamada también, alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido.</p>	<p>Artículo 2º. Definición Definiciones. Para efectos de la aplicación de esta ley, se establecen las siguientes definiciones: <u>Maternidad Subrogada:</u> Se entiende por maternidad subrogada o comúnmente llamada también, alquiler de vientres, todo el acuerdo de voluntades que tenga por objeto el compromiso de una mujer de gestar y dar a luz a un bebé que genética y legalmente pertenece a otras personas, a quienes acepta entregarlo cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido. <u>Madre gestante:</u> mujer que se compromete a llevar a término un embarazo y entregar el bebé a los padres solicitantes, a quienes originalmente pertenecen los gametos que dieron origen al recién nacido. <u>Padres solicitantes:</u> pareja que debido a su imposibilidad física o biológica para procrear, aporta la totalidad del material genético para que sea dispuesto en el vientre de una mujer gestante, quien llevará a término el embarazo.</p>

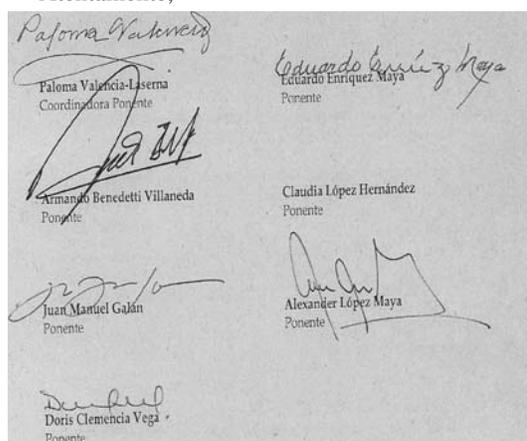
TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA SENADO
	<p><u>Maternidad subrogada con ánimo de lucro:</u> acuerdo de voluntades que implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo. <u>Maternidad subrogada con fines altruistas:</u> acuerdo de voluntades que no implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo; mas contempla la cobertura de gastos médicos, psicológicos, legales, alimentación, vestuario, y demás derivados del normal desarrollo del embarazo y del parto, que serán asumidos por los padres solicitantes.</p>
<p>Artículo 3º. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro se entenderá nulo de pleno derecho. Solamente se permitirá el alquiler de vientres con fines altruistas cuando: 1. el acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero. 2. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica. 3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada. 4. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad de alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la mujer gestante. Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.</p>	<p>Artículo 3º. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro se entenderá nulo de pleno derecho. Solamente se permitirá el alquiler de vientres <u>la maternidad subrogada</u> con fines altruistas cuando: 1. El acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero. 2. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica. 3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada. 4. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer <u>mayor de edad</u> relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad <u>con</u> alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la <u>mujer madre</u> gestante, <u>que entienda plenamente la obligatoriedad de entregar al bebé una vez nazca.</u> <u>5. Se realicen los exámenes físicos y psicológicos antes, durante y después del embarazo, necesarios para garantizar el buen estado de salud de la madre gestante.</u> <u>6. El acto jurídico disponga la prohibición de los solicitantes de rechazar al bebé, así como la determinación de la persona quien se encargará del menor en caso de producirse el fallecimiento de los padres solicitantes antes de su nacimiento.</u> Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para <u>la pareja solicitante de utilizar</u> la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.</p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA SENADO
<p>Artículo 4º. <i>Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</i></p> <p>188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro: “El que promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer a llevar a cabo un contrato de alquiler de vientres con fines de lucro incurrirá en prisión seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”</p>	<p>Artículo 4º. <i>Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000 <u>Código Penal</u>, el cual quedará así:</i></p> <p>188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro: “El que promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer a llevar a cabo un contrato de alquiler de vientres <u>maternidad subrogada</u> con fines de lucro, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><u>En igual pena incurrirá la mujer que por voluntad propia participe en la realización de un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro en calidad de madre gestante.”</u></p>
<p>Artículo 5º. El Ministerio de Salud, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la expedición de esta ley, reglamentará la maternidad subrogada sin fines de lucro; que considere las obligaciones de la madre gestante y del(os) solicitante(s) y teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la sentencia T-968 de 2009.</p>	<p>Artículo 5º. El Ministerio de Salud y <u>Protección Social</u>, en un plazo no mayor a <u>término de</u> 6 meses a partir de la expedición de esta ley, reglamentará la maternidad subrogada sin fines de lucro; que considere las obligaciones de la madre gestante y del(os) solicitante(s) y teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la sentencia T-968 de 2009 <u>establecerá la reglamentación correspondiente a la maternidad subrogada.</u></p>
<p>Artículo Nuevo.</p>	<p><u>Artículo 6º.</u> Toda actuación contraria a lo estipulado en la presente ley acarreará las sanciones que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en la reglamentación de la materia.</p>
<p>Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>

7. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables senadores que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 241 de 2016 Senado y 026 de 2016 Cámara “*por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica*”, con las propuestas contenidas en el pliego de modificaciones.

Atentamente,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2016 SENADO Y 026 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas con imposibilidad física o biológica para procrear. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía y la protección del que está por nacer.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la aplicación de esta ley, se establecen las siguientes definiciones:

Maternidad Subrogada: Se entiende por maternidad subrogada el acuerdo de voluntades que tenga por objeto el compromiso de una mujer de gestar y dar a luz a un bebé que genética y legalmente pertenece a otras personas, a quienes acepta entregarlo cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Madre gestante: mujer que se compromete a llevar a término un embarazo y entregar el bebé a los padres solicitantes, a quienes originalmente pertenecen los gametos que dieron origen al recién nacido.

Padres solicitantes: pareja que debido a su imposibilidad física o biológica para procrear, aporta la totalidad del material genético para que sea dispuesto en el vientre de una mujer gestante, quien llevará a término el embarazo.

Maternidad subrogada con ánimo de lucro: acuerdo de voluntades que implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo.

Maternidad subrogada con fines altruistas: acuerdo de voluntades que no implica el intercambio de una suma de dinero como contraprestación por llevar a término el embarazo; más contempla la cobertura de gastos médicos, psicológicos, legales, alimentación, vestuario, y demás derivados del normal desarrollo del embarazo y del parto, que serán asumidos por los padres solicitantes.

Artículo 3º. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro se entenderá nulo de pleno derecho.

Solamente se permitirá la maternidad subrogada con fines altruistas cuando:

1. El acto jurídico se pacte exclusivamente entre nacionales colombianos, sin perjuicio de que uno de los solicitantes sea extranjero.
2. Se presente certificado médico motivado en el cual el profesional de la salud recomiende la realización de la maternidad subrogada, por imposibilidad física o biológica.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

4. Se cuente con el consentimiento libre e informado de una mujer mayor de edad relacionada hasta cuarto grado de consanguinidad con alguno de los solicitantes y que esté dispuesta a ser la madre gestante, que entienda plenamente la obligatoriedad de entregar al bebé una vez nazca.

5. Se realicen los exámenes físicos y psicológicos antes, durante y después del embarazo, necesarios para garantizar el buen estado de salud de la madre gestante.

6. El acto jurídico disponga la prohibición de los solicitantes de rechazar al bebé, así como la determinación de la persona quien se encargará del menor en caso de producirse el fallecimiento de los padres solicitantes antes de su nacimiento.

Parágrafo. No se podrá exigir responsabilidad disciplinaria, penal o de cualquier otro tipo al médico que expida el certificado de recomendación para la pareja solicitante de utilizar la maternidad subrogada, siempre y cuando la motivación cumpla con las causales científicas y médicas objetivas contenidas en este artículo.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000 Código Penal, el cual quedará así:

“188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro: El que promueva, financie, pague, colabore o constrinja a una mujer a llevar a cabo un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro, incurrirá en prisión seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá la mujer que por voluntad propia participe en la realización de un contrato de maternidad subrogada con fines de lucro en calidad de madre gestante.”

Artículo 5º. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un término de 6 meses a partir de la expedición de esta ley, establecerá la reglamentación correspondiente a la maternidad subrogada.

Artículo 6º. Toda actuación contraria a lo estipulado en la presente ley acarreará las sanciones que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en la reglamentación de la materia.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Atentamente,

Paloma Valencia Laserna
Coordinadora Ponente

Eduardo Enriquez Maya
Ponente

Armando Benedetti Villaneda
Ponente

Claudia López Hernández
Ponente

Juan Manuel Galán
Ponente

Alexander López Maya
Ponente

Doris Clemencia Vega
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes de los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El 10 de mayo de 2017, el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, radicó en Comisión Primera del Senado el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017. La mesa directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponentes a los senadores Roy Barreras (Coordinador), Roberto Gerlén, Carlos Fernando Motoa, José Obdulio Gaviria, Juan Manuel Galán, Doris Clemencia Vega, Claudia López y Alexander López.

II. SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 Del “acuerdo de paz”.

El pasado 7 de julio de 2016 el Congreso aprobó el llamado *Acto Legislativo para la Paz*[1] -Acto Legislativo 01 de 2016 que incorporó de manera transitoria en la Constitución un procedimiento especial para la implementación de leyes para hacer efectivo el llamado acuerdo de paz con las Farc.

En Cartagena (26/IX/2016), el Presidente Juan Manuel Santos firmó el anunciado “Acuerdo de paz” con las Farc. Su ratificación se intentó por vía de plebiscito (2/X/2016) pero el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, 6.419.759 de colombianos rechazaron de manera categórica el pacto suscrito.

Los retoques al acuerdo realizados por el Gobierno aumentaron sus páginas a 310, las cuales fueron llevadas a un segundo escenario para su firma, el Teatro Colón (26/IX/ 2016). Luego, el Gobierno realizó una maniobra en el Congreso con los partidos afines al régimen para ratificar el acuerdo sin tener en cuenta los resultados del plebiscito y la Corte Constitucional aprobó el llamado “fast track” para tramitar “a la ligera” el “acuerdo de paz” en el Congreso[2].

2.2 La Corte Constitucional y la implementación del acuerdo de paz.

En su afán de implementar el “acuerdo de paz” a cualquier costo, el Gobierno nacional ha cometido serios errores, varios de los cuales han sido castigados por la Corte Constitucional. Esto no quiere decir que la Corte esté libre de falta de coherencia jurisprudencial en el momento de pronunciarse en algunos aspectos sobre el proceso de paz, como lo veremos más adelante:

2.2.1 Decretos inexecutable

El Gobierno ha expedido ocho[3] decretos para implementar el acuerdo de paz, tres de esos han

sido declarados inexequibles por parte de la Corte Constitucional. Son:

– **Decreto 2204 de 2016, del 30 de diciembre de 2016**, por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio. Se declaró inexequible toda vez que lo que pretendía el Gobierno era que mediante ese decreto la Agencia de Renovación del Territorio, creada desde el 2015 como dependiente del Ministerio de Agricultura, pasara a ser dependiente del Departamento Administrativo para la Presidencia. Ello, según la Corte, no permite “dilucidar la estricta necesidad que exigía el uso de la facultad excepcional por parte del Presidente de la República. Además, la Sala tampoco advirtió prima facie que tal necesidad estricta estuviera constatada” [4].

– **Decreto 249 de 2017, del 14 de febrero de 2017**, por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Lo Corte Constitucional lo declaró inexequible, pues “en el presente asunto no se cumplió con el criterio de estricta necesidad, que supone comprobar que la vía extraordinaria utilizada tenga efectivamente una justificación estricta por parte del Presidente de la República”, por lo que debía haberse surtido un proceso ordinario[5].

– **Decreto-ley 298 de 2017, del 23 de febrero de 2017**, por el cual se exceptúa la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. La Corte Constitucional declaró inexequible el presente decreto donde se creaban 1.287 nuevos puestos de trabajos en la UNP por lo que “la Corte concluyó que la previsión del Decreto-ley 298 altera los contenidos de una ley orgánica al exceptuar la aplicación de una de sus disposiciones para una entidad específica. Por lo tanto, la norma transgrede los límites constitucionales impuestos al Presidente como legislador extraordinario y debe declararse inexequible.[6]

2.2.2 Del Acto Legislativo 01 de 2016

La Corte Constitucional ha venido favoreciendo la postura del Gobierno nacional en la búsqueda de la implementación del acuerdo de paz, pasando por lo alto el resultado del plebiscito del 2 de octubre. A todas luces fue una sentencia politizada. El *Fast Track* es una evidente obstrucción del sistema de separación de poderes y, no obstante, la Corte, con su sentencia, dio pie al Congreso para que lo usara de una manera absurda.

El pasado 17 de mayo de 2017, la Corte hizo lo contrario: se pronunció sobre la demanda que interpuso el Senador Iván Duque contra el Acto 01 de 2016 y aunque solo declaró inexequible los literales H y J[7] del Acto Legislativo, avanzó al no aceptar se limitaran las funciones del Congreso y se coartara su derecho a deliberar de manera abierta en la discusión de los proyectos que el Gobierno (y las Farc) presenta sometidos a la nefasta vía rápida. El

contenido de los literales declarados inexequibles son los siguientes:

“h) Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

j) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación;”[8]

El argumento de la alta Corte -en el comunicado de prensa que hasta ahora se conoce-, desarrolla el principio de separación de poderes; afirma que el Acto Legislativo no permitía una deliberación real de los proyectos hasta ahora tramitados y que las modificaciones solamente se estaban realizando con aval del Gobierno (y de las Farc), lo que limita las funciones propias del Congreso.

La Corte dijo:

“En este contexto, para la Corte someter la actuación del Congreso en el trámite de implementación del acuerdo, en relación con proyectos normativos que tienen iniciativa privativa del Gobierno, a un límite conforme al cual el Congreso solo puede introducirle modificaciones siempre que se ajusten al contenido del acuerdo final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional y que, además, solo pueda decidirse sobre la totalidad de cada proyecto, en una sola votación, implica una limitación que desnaturaliza las competencias del Congreso, lo subordina desproporcionadamente a la actuación de otra de las ramas del poder público y reduce a niveles inadmisibles las posibilidades de deliberación política y los espacios de participación de las minorías.

(...)

Las restricciones que la Corte declaró inconstitucionales desnaturalizan las competencias deliberativas y decisorias del Congreso en relación con la forma de implementar todos los ejes temáticos del acuerdo final, que versan sobre un conjunto extenso y complejo de materias, que en muchos casos están previstos en el propio acuerdo con un grado relativamente amplio de indeterminación, circunstancia que se traduce en una correspondiente ampliación de las capacidades decisorias del Presidente, en detrimento de las propias del Congreso. En consecuencia, la Corte Constitucional decidió declarar la inexequibilidad de los literales h) y j) contenidos en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016. Precisó la Corporación que esta decisión rige hacia el futuro y no afecta el trámite de las iniciativas normativas que ya hayan sido expedidas.”[9]

Hay ahí un pequeño cambio que permite exigir que esta Comisión debata con otro espíritu los proyectos que se presenten por parte del gobierno (en asocio tácito e implícito con las Farc) para desarrollar el llamado “acuerdo de paz”.

Proponemos aquí un debate amplio y exhaustivo de la materia.

Nuestro partido mantiene -aun conociendo el dicho pronunciamiento de la Corte-, que según lo establecido en el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2016[10], el acuerdo de paz rige solo desde la referendación popular. El pueblo en el plebiscito -fórmula de referendación popular realizada el 2 de octubre del mismo-, dijo NO.

Hacer caso omiso de la respuesta popular es desconocer la voluntad del pueblo y ser cómplices con el Gobierno de un evidente fraude al constituyente primario.

III. DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017 SENADO

Hagamos un análisis del presente proyecto para que la opinión nacional e internacional tengan elementos de juicio para valorarlo objetivamente.

El presente proyecto de Acto Legislativo busca adicionar 16 nuevos miembros a la Cámara de Representantes para dos períodos constitucionales que van del 2018 al 2022 y del 2022 al 2026.

Se crean unas “*Circunscripciones Transitorias para la Paz*”, que coinciden exactamente con las regiones en donde las Farc como banda terrorista sentaron sus reales a base del uso criminal de la fuerza. Si el censo electoral de un municipio supera los 50.000 ciudadanos, se habilitarán solo los puestos de votación de la zona rural del municipio, excluyendo los puestos de votación y censo electoral de la cabecera municipal (con el evidente propósito de excluir el voto urbano y “de opinión” presente en las cabeceras grandes).

Dichas circunscripciones tendrían reglas especiales tanto para la inscripción como para la elección, la financiación y el acceso a medios regionales. Aunque se dice que habrá mecanismos especiales que aseguren la transparencia del proceso electoral y la libertad de voto, lo que realmente se está construyendo es una representación de los feudos en los que campeó el terrorismo de las Farc y muy difícilmente se podrán expresar los sectores que las han resistido, en particular las víctimas de las Farc.

La inscripción de los candidatos debe ser por un grupo significativo de ciudadanos u organizaciones sociales. Cuando en dichos territorios coincidan grupos étnicos pueden inscribir candidatos los consejos comunitarios, los resguardos y autoridades indígenas y las Kumpaño[11] constituidas legalmente.

El proyecto excluye expresamente y en forma arbitraria a los partidos políticos -nítida expresión de la democracia parlamentaria-, de los comicios para la elecciones de las 16 nuevas curules parlamentarias. Discriminación que tiene nombre propio: favorecer a las Farc, contraparte del gobierno en el Acuerdo Final. Queda prohibido a los partidos hacer lo que les corresponde y saben hacer, parti-

cipar en elecciones, en un amplio territorio que se les hipoteca como feudo a los terroristas desmovilizados.

No podrán inscribir candidatos los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, como tampoco el partido o movimiento político de las Farc (una clara maniobra de distracción puesto que lo harán a través de sus “organizaciones sociales”). No podrán de manera simultánea inscribir listas de candidatos en varias circunscripciones.

Los mecanismos de control y de veeduría se promoverían por parte de organizaciones, partidos o movimientos.

3.1 Desarrollo histórico sobre las Circunscripciones Especiales de Paz.

Este proyecto toca el sistema de gobierno y régimen político usando un mecanismo excluyente y discriminatorio de acceso a la partición política, en este caso la representación de un determinado sector geográfico y poblacional con 16 curules en el Congreso.

La Carta Política ya había contemplado constituir escenarios de elección popular cuando existieran negociaciones de paz. Así lo desarrollaba en el artículo transitorio 12:

“ARTÍCULO TRANSITORIO 12. *Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.*

El número será establecido por el Gobierno nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Senadores y Representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista”.[12]

En el pasado, mediante el *proyecto de ley estatutaria 214 de 1994 Cámara y 183 de 1994 Senado, por la cual se expide algunas disposiciones en materia electoral*, se pretendía crear una *circunscripción de paz* que daba la posibilidad de ocupar curules mediante elección popular a participantes del proceso de paz para Consejo Municipales y las Asambleas Departamentales, movimientos desmovilizados y reincorporados a la vida civil.

La Corte Constitucional de Colombia mediante Sentencia C-353 de 1994[13] declaró inconstitucional la circunscripción argumentando que no había disposición constitucional, ni transitoria ni permanente que permitiera reglamentar dicho asunto. Además que se podría hacer **“POR UNA SOLA VEZ”**.

La Corte en su momento concluyó *“que no existe disposición constitucional, permanente ni transitoria que permita dictar normas excepcionales en relación con la elección de Concejales y Diputados. Ninguna de las normas citadas en la disposición que se examina, permite al Gobierno nacional dictar esta reglamentación excepcional”*[14].

Enfatiza además:

“A todo lo anterior debe agregarse que la Constitución, en lo relativo al Congreso de la República, solo prevé la circunscripción nacional, las territoriales y las especiales. Estas últimas están reguladas así:

a) Circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas (Inciso segundo, artículo 171);

b) La ley podrá establecer una circunscripción especial para “asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. (Inciso tercero, artículo 176)” (Negrilla fuera del texto original)[15]

La Corte deja en claro que no se puede reglamentar algo que no existe:

“Como se ve, solamente en el artículo transitorio 12, en forma excepcional, se contemplan las Circunscripciones Especiales de Paz. Por lo mismo, no puede el legislador, a su arbitrio, establecerlas o facultar al Gobierno nacional para que las reglamente cuando no existe”.[16]

Hay otros desarrollos normativos de las llamadas Circunscripciones de Paz. El artículo 15 de la Ley 104 de 1993, dice[17] :

“Artículo 15. La dirección del proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta. El Presidente de la República podrá disponer la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en los diálogos a que hace referencia el artículo anterior, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz”.

Esa ley fue reformada por el artículo 5° de la Ley 241 de 1995[18]:

“ARTÍCULO 5°. El artículo 15 de la Ley 104 de 1993, quedará así: *Con el fin de facilitar la transición a la vida civil y política legal de los grupos guerrilleros que se encuentren en un proceso de paz*

dirigido por el Gobierno, este podrá nombrar por una sola vez, para cada grupo y en su representación, un número plural de miembros en cada Cámara Legislativa, así como en las demás corporaciones públicas de elección popular.

“El Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y, requisitos para efectuar dichos nombramientos.

“Con el fin de determinar la conveniencia de los nombramientos en corporaciones públicas de elección popular regionales y locales, el Gobierno Nacional podrá consultar a las respectivas autoridades territoriales”.

Esa disposición fue derogada por la Ley 418 de 1997[19] que en su artículo 9° expresaba lo siguiente:

ARTÍCULO 9°. Con el fin de facilitar la transición a la vida civil y política legal de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político con las que se adelante un proceso de paz dirigido por el Gobierno, este podrá nombrar por una sola vez, para cada Organización y en su representación, un número plural de miembros en cada Cámara Legislativa, así como en las demás corporaciones públicas de elección popular, para lo cual podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos.

Con el fin de determinar la conveniencia de los nombramientos en corporaciones públicas de elección popular nacional, departamentales, distritales, municipales, el Gobierno nacional, consultará al Congreso, al Gobernador o Alcalde y a la Asamblea o Concejo respectivos. El concepto negativo de alguna de las anteriores autoridades, según corresponda, obliga al Gobierno” (Negrilla fuera del texto original).

Este artículo fue declarado **Inexequible** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-047-01 del 24 de enero de 2001[20], Magistrado Ponente doctor Eduardo Montealegre Lynett, afirmando que:

“La norma acusada señala el nombramiento excepcional como forma de acceso a las cámaras legislativas y a las corporaciones públicas de elección popular. No obstante, la Carta establece una regla precisa sobre el ingreso a esos cargos públicos, pues los artículos 133 y 260 superiores señalan claramente que esos funcionarios deben ser electos popularmente para períodos fijos y que son responsables frente a sus electores. Por ende, solo pueden acceder a los cargos de elección popular los candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, por cuanto las decisiones de los órganos políticos deben corresponder a la voluntad de los electores. De ahí que la escogencia de las personas que acceden a las corporaciones públicas de elección popular no sea irrelevante, pues el elegido debe ejecutar los programas que los electores confiaron y debe responder políticamente frente a ellos, por lo que “existe

una conexidad necesaria entre la representación política y la elección popular de uno u otro candidato, de modo que solamente pueden ser considerados representantes aquellos titulares de cargos públicos cuya designación resulta directamente de la elección popular”. En este orden de ideas, la Corte observa que el nombramiento de servidores públicos en cargos de elección popular contraviene normas constitucionales claras.” (Negrilla fuera del texto original).

No es este el caso de los elegidos en los feudos o “circunscripciones Farc”. Representarán a los ciudadanos, sí; pero solo a unos ciudadanos. Para ello se crea una maraña de obstáculos y la prohibición a los partidos para intervenir en esa elección, lo que los inhibe para buscar 16 curules por las que tendrían derecho a correr en cualquier democracia distinta a la excluyente que han ideado y construido el Presidente Santos y las Farc.

Paradoja de paradojas: se crean 16 circunscripciones especiales con el pretexto de ampliar la democracia en zonas de las que se predica no ha habido debate libre. Y lo primero que se hace es impedir allí el debate libre, conculcar las libertades de las organizaciones connaturales a la actividad política, los partidos, como si ellos fueran indeseables, sujetos leprosos de la vida democrática.

Paradoja de paradojas: con el pretexto de “superar la exclusión” que justificó el “levantamiento armado”, se excluye a los partidos de la democracia y se les crea circunscripciones cerradas, que excluyen a la población y en particular de las víctimas de los predicadores y practicantes del terror.

Las circunscripciones transitorias en zonas de “abandono del Estado” –más bien de presencia hegemónica de los violentos– no garantizarían que sus habitantes ejerzan su derecho a votar si lo primero que se hace es excluir a los partidos de su función y ejercicio natural.

Una democracia peculiar la que se está construyendo entre el presidente Santos y los terroristas no arrepentidos: otorgarles cinco curules en Cámara y Senado, a dedo, y luego crearles 16 curules para sus zonas de influencia... Democracia representativa a dedo, excluyente y de feudos podridos es una anti-democracia; es una oligarquía.

3.2 La realidad de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

El acuerdo de paz NO nació a la luz pública de manera legítima y las iniciativas que lo desarrollan están teniendo un carácter burocrático, clientelista, un enfoque ideológico y, sobre todo, no es garantista de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para quienes han sido las víctimas de los terroristas. Para muestra un botón: se les crea a los victimarios 16 circunscripciones y no se les deja un resquicio siquiera de participación a las organizaciones de víctimas que la han venido demandando.

La voluntad del pueblo ha sido ignorada por el actual Gobierno. La respuesta del pueblo ha sido de entereza y de dignidad, el repudio es evidente, basta observar el bajo porcentaje de aceptación del Gobierno de Juan Manuel Santos. El cierre de las circunscripciones o exclusión de los partidos para participar en el debate es la manera de impedir que se exprese ese repudio al gobierno y a las Farc en los territorios abandonados por Santos y con la presencia más insolente y soberbia de las Farc.

Por otra parte, las Farc y Santos quieren crear unas circunscripciones antitécnicas, ajenas a la estructura de representación democrática y completamente caóticas. Veamos: la Carta Política establece que los Representantes a la Cámara son elegidos por circunscripción territorial, especial e internacional. Dentro de las circunscripciones territoriales se eligen 161 representantes; en las especiales dos por comunidades negras, uno por colombianos en el exterior, un indígena y uno por minorías[21].

El presente proyecto adiciona 16 Representantes a la Cámara para los feudos o zonas inventadas o delimitadas por las Farc. La Misión de Observación Electoral (MOE) las describe así: [22].

El estudio de la MOE:

El número de colombianos que están habilitados para ejercer el sufragio es de 35.501.580 de acuerdo a la última actualización de la Registraduría Nacional del 27 de abril de 2017[23]. Las 16 circunscripciones transitorias propuestas abarcan 167 municipios donde el censo electoral para el 2016 de estas zonas es un poco mayor a 2.688.159 ciudadanos habilitados para votar, es decir que estos 167 municipios representan el 7.6% del censo nacional.

Las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización[24] donde se encuentran concentradas las FARC son 26. Ahora bien, 25 de las 26 zonas están ubicadas en las 16 circunscripciones transitorias especiales en donde se espera que salgan electos 16 Representantes a la Cámara de las FARC.

La inscripción de los candidatos según el proyecto debe ser por grupos significativos de ciudadanos y organizaciones sociales, además de los consejos comunitarios, los cuales están conformados por población afro descendiente de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y los resguardos indígenas.

De acuerdo con la MOE, el 71% de los consejos comunitarios y el 45% de los resguardos indígenas quedan dentro de las circunscripciones transitorias especiales de paz. Los resguardos indígenas se encuentran según este estudio en los 102 de los 167 municipios que señala el proyecto, es decir el 61%.

La MOE señala la incertidumbre que existe para realizar la inscripción; para poder un ciudadano ser candidato, lo que lleva a concluir que solo se quiere la representación de los intereses de las FARC. Veamos el concepto:

“Para efectos de este análisis, es importante señalar que uno de los principales problemas que se podrían presentar es la desactualización de las bases de datos oficiales que determinan oficialmente la existencia de estas organizaciones. Así mismo, actualmente hay incertidumbre sobre los requisitos que las organizaciones interesadas en postularse a estas circunscripciones deben cumplir para candidatizarse. Así mismo, hay que tener en cuenta el riesgo de que se use a estar organizaciones como fachada para avalar a candidatos que no representan realmente los intereses de estas comunidades, ante lo cual se requerirá un control riguroso de parte de las autoridades electorales” [25] (Cursiva y Negrilla fuera del texto).

La cedulación en dichos municipios: Dentro de la circunscripción transitoria hay 77 poblaciones con posible déficit de cedulación.

Acceso a puestos de votación en municipios: 360 municipios de todo el país tienen dificultad de acceso a las zonas, de los cuales 116 están en la circunscripción y corresponden al 32%. La problemática está en las distancias en los puestos de votación pues los indicadores son los siguientes, el nivel de dificultad de acceso a puestos de votación se divide en tres, según los cálculos de la MOE con datos de IGAC y de RNEC:

- Media: Donde 22 municipios de las Circunscripción hay 1 puesto cada 132,5 km².
- Alta: Donde 40 municipios de las Circunscripción hay 1 puesto cada 181,5 km².
- Extrema: Donde 54 municipios de las Circunscripción hay 1 puesto cada 2.148,1 km².

Exceptuando las circunscripciones 1, 8 y 10, su mayoría la componen municipios con **puestos de votación demasiados lejos**, entre ellos los municipios de la circunscripción 7 donde las dificultades son extremas, la media nacional es de 1 puesto cada 63,2 km².

Dentro de las fechas del primero de enero del 2016 al 5 de abril del 2017 se presentaron **160 hechos violentos en las circunscripciones de los 444 registrados a nivel nacional**, por lo que las víctimas de dichos hechos representan el 36% del territorio nacional. (69 amenazas y 56 asesinatos son los hechos más relevantes).

El tipo de **violencia fue clasificada en amenazas, desaparición, secuestro, atentados y asesinatos:**

En las circunscripciones ocurrieron:

- 42 amenazas de 137 a nivel nacional.
- 3 secuestros de 4 a nivel nacional.
- 21 atentados de 34 a nivel nacional.
- 5 asesinatos de 14 a nivel nacional.

Sobre la violencia política, el 37,4% de las víctimas durante el 2016 y lo que lleva el 2017 están en las Circunscripciones Especiales.

En las circunscripciones especiales ocurrieron:

- 26 amenazas de 105 a nivel nacional.
- 8 atentados de 25 a nivel nacional.
- 28 asesinatos de 55 a nivel nacional.

Sobre violencia social, las circunscripciones representan la tercera parte de los hechos de violencia social de todo el país.

En las circunscripciones especiales ocurrieron:

- 1 amenaza de 15 a nivel nacional.
- 2 desapariciones de 2 a nivel nacional.
- 1 atentado de 2 a nivel nacional.
- 23 asesinatos de 49 a nivel nacional.

Dice la MOE: “*la violencia comunal en las Circunscripciones Especiales representó el 39,7% de la violencia comunal a nivel nacional. Nuevamente, preocupa evidenciar que casi la mitad de los asesinatos, en este caso contra miembros de Juntas de Acción Comunal, han sucedido en estos municipios. Igualmente, los municipios con Circunscripciones Especiales concentran la mayoría de otros hechos graves como lo son los atentados y las desapariciones*”.

El medio de comunicación *La Silla Vacía* en un análisis del 26 de abril de 2017 [26] resalta que en ocho de cada diez municipios y en todas las 16 circunscripciones, hay cultivos ilícitos. Eso es muy importante. Téngase en cuenta que son cultivos que generan ingresos multimillonarios para las estructuras de las FARC. Santos y las FARC están creando las circunscripciones cocaleras. Un despropósito universal.

3.3 El Costo fiscal

En la exposición de motivos no se observa el sustento del costo fiscal para la creación de las 16 curules.

En la actualidad hay 166 curules en Cámara de Representantes, es decir que se aumenta un 10% (16 curules más).

Mala señal en momentos de afujías fiscales, crear semejante sobrecosto, más los gastos del grupo de trabajo legislativo que deberá tener el Representante elegido.

Cada curul, en el 2017, cuesta \$27.929.064 mensuales por concepto de salario. Los gastos mensuales de cada unidad de trabajo legislativo (UTL) que no puede superar los 50 salarios mínimos [27] son \$36.885.850. Unificando los gastos de cada representante más su UTL mensualmente arroja una suma de \$64.814.914, lo que refleja un gasto anual de \$777.778.968, sin adicionar otras prestaciones a las que tienen derecho y los gastos de representación.

Adicionar 16 curules tendiendo los valores expuestos anteriormente, representará más de \$12.444.463.488 en un año, lo que equivale en

ocho años transitorios un gasto muy superior a los **\$99.555.707.904**.

No nos hemos referido a otros gastos (Camionetas, seguridad del Estado, etcétera) y los que menciona el proyecto, como son los la financiación especial que tendrá cada campaña y los costos de acceso a medios regionales. Aberrante gasto público con la excusa de un “Acuerdo de Paz”. Mientras se gasta de esa manera en la exaltación de los victimarios, se excluye completamente a las víctimas; a sus víctimas quienes, mayoritariamente, habitan en esas circunscripciones para las FARC.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIÓN

La bancada del Centro Democrático rechaza todo proyecto de acto legislativo que desarrolle el acuerdo de paz, por las siguientes razones:

1. Las víctimas no se verían representadas, pues todo es un plan para dar reconocimiento político a quienes han causado dolor por décadas en nuestro país.

2. El acuerdo de paz nunca nació para el pueblo colombiano, pues fue derrotado en las urnas en el plebiscito del 2 de octubre.

3. La exposición de motivos del proyecto refleja el compromiso adquirido por el Gobierno nacional con las FARC bajo la firma del acuerdo y no la necesidad de nuevas curules para una efectiva representación de las víctimas y población vulnerable.

4. El porcentaje de violencia que reflejan las estadísticas resalta que aún durante la implementación del acuerdo se siguen cometiendo delitos en dichas zonas, donde hacen presencia de las FARC bajo el modelo de Zonas Veredales Transitorias de Normalización o Puntos Transitorios de Normalización.

5. El presente proyecto de Acto Legislativo es una carta de tránsito a la vida política de candidatos que están bajo la influencia de las FARC. Puede observarse en el estudio de la MOE que los candidatos no podrán hacer su inscripción bajo la plataforma política de las FARC, pero lo harán mediante nuevos grupos significativos, movimientos u organizaciones sociales de la zona que pueden contener el mismo engranaje ideológico los cuales nacerán a la vida jurídica sin que exista un umbral mínimo de acuerdo al proyecto electoral radicado en el Congreso por parte del Gobierno.

6. Para no poner en peligro el objetivo y propósito de la creación de las circunscripciones, se excluye a los partidos políticos de la democracia, se les prohíbe el ejercicio de sus derechos elementales, uno de ellos, el más natural y lógico, la inscripción de candidatos en todas las circunscripciones.

7. El proyecto dentro de la exposición de motivos no informa el impacto fiscal con el que se pretende financiar las 16 curules adicionales durante 8 años.

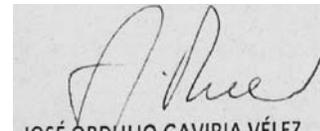
8. La exposición de motivos del proyecto no tiene en cuenta a las víctimas, ciudadanos habitantes de las 16 circunscripciones en donde se crean las curules.

9. A una víctima que se identifique cada con un partido político existente, se le niega el derecho constitucional en participar en dichas inscripción de candidatos a ocupar una curul.

V. PROPOSICIÓN

Solicito a la Comisión Primera del Senado de la República **archivar** el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, *por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes de los periodos 2018-2022 y 2022-2026*.

Del honorable Senador,



JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

[1] Acto Legislativo número 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Sentencia C-699 de 2016.

[2] Expediente D-11601 - Sentencia C-699 de 2016 (diciembre 13) M. P. María Victoria Calle Correa.

[3] Decreto 121, 154, 249, 277, 837, 298 de 2017 y 2204 de 2016.

[4] Expediente RDL-001 - Sentencia C-160 de 2017 (marzo 9) M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[5] Expediente RDL-005 -Sentencia C-289 de 2017 (mayo 4) M. P. Aquiles Arrieta Gómez.

[6] Expediente RDL-007-Sentencia C-331 de 2017 (mayo 17) M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[7] Expediente D-11653 -Sentencia C-332 de 2017 (mayo 17) M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[8] Acto Legislativo número 01 de 2016, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

[9] Expediente D-11653 -Sentencia C-332 de 2017 (mayo 17) M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo, Comunicado número 28 mayo 17 de 2017.

[10] Artículo 5°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

[11] Definición de Kumpany según el Ministerio del Interior: Es el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente, que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia, se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país. <http://www.mininterior.gov.co/content/kumpania-kumpany-plural>

[12] Carta Política de 1991.

[13] Sentencia número C-353/94, Magistrado Ponente: doctor Jorge Arango Mejía. Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número cuarenta y cinco (45), a los diez (10) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

[14] *Ibidem*.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*.

[17] Ley 104 de 1993 (diciembre 30) derogada por el artículo 131, Ley 418 de 1997, *por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.

[18] LEY 241 DE 1995. (Diciembre 26) *Diario Oficial* 42.719, de 14 de febrero de 1996. <NOTA: Esta ley fue derogada expresamente por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997, publicada en el *Diario Oficial* 43.201 del 26 de diciembre de 1997> *por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993*.

[19] Ley 418 de 1997, (diciembre 26) *Diario Oficial* 43.201, de 26 de diciembre de 1997, Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

[20] Sentencia C-047-01 del 24 de enero de 2001, Magistrado Ponente doctor Eduardo Montealegre Lynett.

[21] Constitución Política de Colombia artículos 176 al 178.

[22] Edición 317- 4 de mayo de 2017, Misión de Observación Electoral –MOE, análisis sobre el entorno político, social y de orden público que se presenta en los territorios colombianos designados como Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que nacieron a partir del desarrollo del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC.

[23] <http://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>

[24] Decreto 2003 del 7 de diciembre de 2016, *por el cual se establece una Zona Veredal Transitoria del Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones*.

[25] Informe Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes

2018-2022 y 2022-2026, Punto 4. Consejos comunitarios y resguardos indígenas, PG. 8. 27 de abril de 2017.

[26] <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/estas-son-las-circunscripciones-especiales-60690>

[27] Artículo 388 de la Ley 5° de 1992, modificado por el artículo 7° de la Ley 868 de 2003

* * *

INFORME PARA PONENCIA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2017

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado.

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia*.

1. ANTECEDENTES

El Proyecto del ley presentado por el honorable senador Juan Fernando Velasco Chaves fue radicado para que se le diera trámite en el Congreso de la República bajo el Proyecto de ley número 141 de 2016, *por medio del cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia*.

Este proyecto ha surtido el trámite de la siguiente manera:

a) Publicación proyecto original *Gaceta del Congreso* número 732 de 2016.

b) Publicación proyecto de ley ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* de la República número 1077 de 2016.

c) Enviado a Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado el día 1° de diciembre de 2016, conforme a lo establecido en la ley.

d) Fue agendado y debatido en el Orden del Día de la Comisión Constitucional permanente del Senado para el día martes 9 de mayo de 2017.

En la discusión del informe de ponencia en la Comisión Primera, se presentó la intervención del honorable Senador Manuel Mesías Enríquez Rose-ro, quien está de acuerdo con la ponencia del Proyecto de ley número 141 de 2016, pero recomienda que se tenga en cuenta la posibilidad de presentarse controversia entre los padres del recién nacido, y en dicho caso, prevalezca el domicilio de la madre.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

“El objeto del proyecto es crear la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales”.

SUSTENTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016

Como se expuso en el informe de ponencia se señaló que:

“Los municipios con mayor índice de ruralidad y que están más alejados de los centros urbanos, son los más pobres de Colombia, carecen de casi todos los servicios públicos y sociales, han sido centro del conflicto armado interno y por esta misma causa han perdido población debido al desplazamiento forzado.

Dada la pérdida continua de población, estos municipios han sido castigados con menores transferencias por parte del Gobierno nacional, que tiene en la variable de población uno de los factores para la distribución de recursos públicos a través del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

Menores recursos para proyectos de educación, salud y agua potable en estos municipios que han venido perdiendo población, han creado un círculo dañino que reproduce todos los factores de pobreza y que afecta gravemente la calidad de vida de quienes aún persisten en vivir allí.

La carencia de infraestructura física en materia de salud, obliga, por ejemplo, a las mujeres en embarazo del 81% de los municipios colombianos, a buscar en lugares distintos a los de su residencia un hospital que atienda su parto.

Más de 800 municipios de Colombia no cuentan con centros hospitalarios dotados con los instrumentos médicos y tecnológicos necesarios para atender un parto, y carecen, en la mayoría de las ocasiones, de personal médico capacitado para evitar o reducir las complicaciones en este procedimiento, que puedan poner en riesgo la vida de las gestantes y los recién nacidos.

Los niños que nacen en municipios distintos a la residencia de sus padres son registrados en el lugar donde fue atendido el parto (artículo 46 del Decre-

to-ley 1260 de 1970), lo cual tiene implicaciones demográficas y poblacionales. La más importante se relaciona con el aumento del número de pobladores de un territorio y el estancamiento de otro.

Crece la población en los registros del Gobierno en aquel municipio que tiene la infraestructura necesaria para prestar los servicios médicos de parto, mientras que no logra sumar nuevos pobladores a esos registros la localidad que carece de centros de salud o de hospitales con capacidad de atender adecuadamente estos procedimientos.

Las estadísticas indicadas en la exposición de motivos de este proyecto de ley, dejan ver con claridad que los municipios sin hospitales públicos aptos para la atención de partos presentaron en la última década reducción o estancamiento en su número de habitantes en los registros poblacionales. Caso contrario sucede en los municipios con hospitales públicos que tienen especificaciones para atender procedimientos de parto de manera segura.

Una situación como esta obliga necesariamente a hacer modificaciones legales que contribuyan a evitar este desequilibrio. Pues los municipios a los que le suma más población por haber sido sede de un registro de nacimiento, recibirán en el futuro más recursos de transferencias nacionales, a pesar de que no tendrá en su territorio al nuevo poblador, pues este se trasladará con su progenitora o representantes legales al lugar de domicilio de ella o de estos. El territorio que efectivamente sí recibe al nuevo poblador, tendrá que asegurarle los servicios sociales a este, pero no recibirá los recursos de transferencias porque el registro de nacimiento no quedo inscrito allí”.

MARCO LEGAL

“Decreto-ley 1260 de 1970, *por medio de la cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas*, Título VI, del Registro de Nacimientos.

Artículo 46. Circunscripción Territorial para Registro de Nacimientos. Prescribe: “*Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar. Si el nacimiento ocurre durante viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el lugar en que aquél termine*”.

El Decreto reglamentario número 1379 de 1972, por el cual se reglamentan los artículos 18, 46, 50, 62, 62, y 91 del Decreto-ley 1260 de 1970.

Artículo 3º. “Los nacimientos ocurridos en los municipios anexados del Distrito Especial de Bogotá podrán registrarse, tanto en las Registradurías o Alcaldías municipales respectivas como en las Notarías de Bogotá, sin que por ello se entienda infringida la competencia por circunscripción territorial que establece el artículo 46 del Decreto 1260 de 1970.

Igualmente podrán registrarse en las Registradurías y Alcaldías de los municipios anexados los nacimientos ocurridos en Bogotá, en aquellos casos en el domicilio de la madre sea precisamente el municipio anexado donde se pretende el registro”.

La **Ley 1098 de 2006**, por la cual se expide el “Código de la Infancia y la Adolescencia”.

Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

(...) 12. Garantizar la inscripción y el trámite del registro civil de nacimiento mediante un procedimiento eficaz y gratuito. Para el efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de la Protección Social conjuntamente reglamentarán el trámite administrativo que garantice que el niño o niña salga del centro médico donde nació, con su registro civil de nacimiento y certificado de nacido vivo”.

El título original presentado fue: **Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y se dictan disposiciones sobre el registro civil de nacimiento.

Y con el fin de lograr una unidad de materia jurídica, se planteó el siguiente título modificatorio:

Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970, Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

En la discusión del informe de ponencia en la Comisión Primera se presentó la intervención del honorable Senador Manuel Mesías Enríquez Rose-ro, quien está de acuerdo con la ponencia del Proyecto de ley número 141 de 2016, pero recomienda que se tenga en cuenta la posibilidad de presentarse controversia entre los padres del recién nacido, y en dicho caso, prevalezca el domicilio de la madre.

OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto busca crear la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.	Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales. Parágrafo. En caso de desacuerdo entre los padres, prevalecerá el domicilio de la madre.
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 46 del Decreto Ley 1260 de 1970, el cual quedará así: “Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales.	Artículo 2º. Modifíquese el artículo 46 del Decreto-ley 1260 de 1970, el cual quedará así: “Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales.
Artículo 3. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.	Artículo 3. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.
Artículo 4º. Adiciónese un parágrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así: Parágrafo. En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales”.	Artículo 4º. Adiciónese un parágrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así: Parágrafo. En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales”.
Artículo 5º Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.	Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.

2. FACULTAD DEL CONGRESO

El Congreso de la República tiene la facultad de proferir leyes.

Constitución Política

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

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

A su vez, el artículo 150 Ibídem, determina que:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Ley 5ª de 1992.

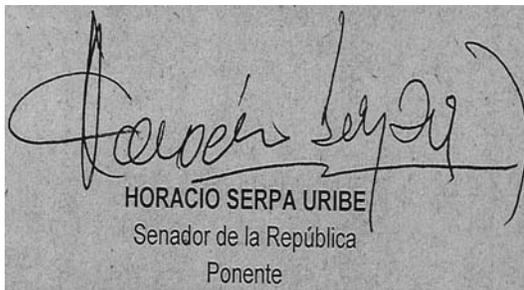
“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.”

Proposición

Por los anteriores argumentos solicito a la plenaria dar segundo debate, al **Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia. Con el pliego de modificaciones que se adjuntan.

Atentamente,



HORACIO SERPA URIBE
Senador de la República
Ponente

PLIEGO DE MODIFICACIÓN AL TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016, SEGUNDO DEBATE, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales.

Parágrafo. En caso de desacuerdo entre los padres, prevalecerá el domicilio de la madre.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 46 del Decreto-ley 1260 de 1970, el cual quedará así: “Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales.

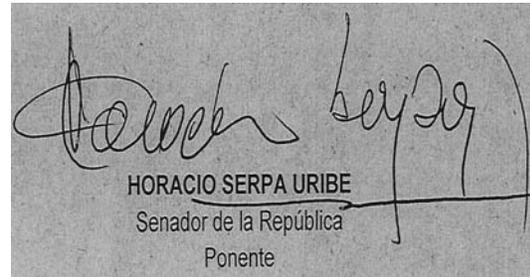
Artículo 3º. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la

inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.

Artículo 4º. Adiciónese un párrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así:

Parágrafo. En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales”.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.



HORACIO SERPA URIBE
Senador de la República
Ponente

De conformidad con el inciso 2º del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
LEGISLATIVO



CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,
SECRETARÍA



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio

de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales, y en caso de desacuerdo, prevalecerá el domicilio de la madre.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto-ley 1260 de 1970, el cual quedará así:

“Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales, y en caso de desacuerdo, prevalecerá el domicilio de la madre.”

Artículo 3°. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.

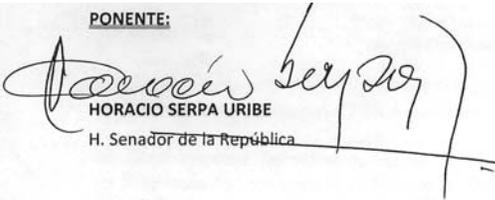
Artículo 4°. Adiciónese un párrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así:

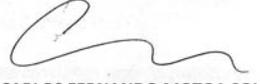
Parágrafo. *En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales.*

Artículo 5°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, como

consta en la sesión del día 9 de mayo de 2017, Acta número 36.

PONENTE:

HORACIO SERPA URIBE
 H. Senador de la República

Presidente,

S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario General,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 410 - Martes, 30 de mayo de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia alternativa para primer debate en senado, pliego modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 241 de 2017 Senado, 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 241 de 2016 Senado, 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta su práctica.....	6
Informe de ponencia negativa para primer debate, pliego de modificaciones y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes de los períodos 2018-2022 y 2022-2026.....	13
Informe para ponencia segundo debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia	20