



# 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° 678

Bogotá, D. C., jueves, 10 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2017 CÁMARA**

*por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar  
y se ordena la titulación por primera y única vez de  
los predios ubicados en dichas zonas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### **Objeto**

Artículo 1°. La presente ley tiene como objeto establecer el acceso a propiedad privada en los terrenos de bajamar que al momento de entrada en vigencia la presente ley presenten una ocupación histórica-ancestral o cualquier otro tipo de asentamiento humano, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en dichas porciones de tierra.

CAPÍTULO II

#### **Definiciones**

Artículo 2°. Para efecto y desarrollo de la presente ley, la ocupación histórica-ancestral es el asentamiento por tradición en tierras de bajamar, comúnmente de personas afrodescendientes, raizales, indígenas y demás minorías, en base a las costumbres y cultura adquiridas, con un uso individual de vivienda, que constituye su hábitat, la conformación y solidez del individuo y la familia.

Las personas en situación de vulnerabilidad económica y social asentadas en esas porciones de tierras no necesariamente son ocupaciones históricas-ancestrales aquí definidas, pero gozan de igual protección en la presente ley.

Artículo 3°. Entiéndase por desafectación la alteración mediante ley, de la calificación jurídica de un bien de uso o dominio público, en un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares; en consecuencia, susceptible de ser transferido a cualquier título traslativo de dominio.

CAPÍTULO III

#### **Desafectación y titulación de predios a ocupaciones históricas-ancestrales y demás, en zonas de bajamar**

Artículo 4°. Ordénese la desafectación al espacio público, solo en los terrenos de bajamar que no sean zonas de alto riesgo o de riesgo mitigable, en los que exista un asentamiento humano, ya sea por una ocupación histórica-ancestral o de cualquier persona (s) en situación de vulnerabilidad económica y social.

Parágrafo 1°. Los terrenos de bajamar que serán desafectados son los que se encuentren ocupados para uso exclusivo de vivienda hasta el año en que entre a regir la presente ley.

Artículo 5°. Corresponde al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expedir gratuitamente los respectivos títulos de propiedad a los tenedores o poseedores de los terrenos de bajamar con las condiciones aquí descritas, sin perjuicio de que los gastos por registro sean asumidos por ellos.

Parágrafo 1°. El proceso de desafectación y posterior expedición del título de propiedad sobre los bienes objeto de la presente ley será reconocido mediante acto administrativo, previo a la solicitud de la persona o familia interesada y al cumplimiento de los requisitos que determine el Gobierno nacional.

El Gobierno nacional mediante autoridad competente encargada de realizar los estudios técnicos, científicos o físicos, determinará que terrenos de bajamar que presenten ocupaciones, no son de riesgo o de riesgo mitigable para proceder a su titulación a favor de particulares.

Artículo 6°. A través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación se formulará e implementará las políticas, planes y programas orientados al desarrollo y acceso de servicios públicos domiciliarios en los terrenos de bajamar que en la presente ley son desafectados al uso público.

Artículo 7°. Por motivo de esta ley, no perderán la condición o naturaleza de bienes de uso público los terrenos de bajamar a excepción de aquellos que sean desafectados.

Artículo 8°. La persona que ocupe con vivienda un terreno de bajamar con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en ningún caso podrá solicitar o reclamar reconocimiento de propiedad alguna.

Artículo 9°. Corresponde a la Entidad Territorial respectiva incluir los terrenos de bajamar que sean desafectados como suelo de uso residencial y comercial en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) según el caso.

También se deberá incluir o actualizar en el POT las zonas de riesgo del municipio o distrito, sobre las cuales no se podrá construir viviendas.

#### CAPÍTULO IV

##### Se adiciona el artículo 166 del Decreto-ley 2324 de 1984.

Artículo 10. Adiciónese un inciso al artículo 166 del Decreto-ley 2324 de 1984.

**Artículo 166. Bienes de uso público.** Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.

**Solo perderán la condiciones de bienes de uso público aquellos terrenos de bajamar que sean desafectados, para ser transferidos por única vez a aquellas personas que se encuentren ocupándolo con vivienda con anterioridad al momento de entrada en vigencia esta ley.**

#### CAPÍTULO V

##### Disposiciones finales

Artículo 11. El Gobierno nacional a través de la Dirección General Marítima de Colombia (Dimar) promoverá y facilitará los medios y requisitos para que todas las empresas privadas no portuarias que

ocupen terrenos en bajamar sin contar aún con el respectivo permiso, tengan la concesión o licencia para su uso y goce, sin mayor limitación en su obtención.

Artículo 12. Los terrenos de bajamar se determinarán de acuerdo con el censo actualizado expedido por la Dirección General Marítima (Dimar).

Artículo 13. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es aplicable en todos los terrenos considerados de bajamar dentro del territorio nacional.

Artículo 14. El Gobierno nacional reglamentará el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción.

  
HERNÁN SIMSTERRA VALENCIA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Objeto del proyecto de ley

Con esta iniciativa legislativa se tiene como objetivo garantizar el derecho a la dignidad humana de las personas que habitan en terrenos de bajamar de no riesgo o mitigables, que por lo general son familias compuesta por afrodescendientes e indígenas, personas que se caracterizan por guardar una identidad étnica y cultural. Dicho objetivo se logra a través de **establecer el acceso a propiedad privada en esas zonas** que no sean de alto riesgo o de riesgo mitigable, teniendo en cuenta que por ser asentamientos históricos y ancestrales se han convertido en el hábitat y desarrollo de costumbres, culturas y etnias.

La Constitución Política de 1991 resalta la importancia que tiene el acceso a la propiedad de la tierra con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de las personas, de los campesinos. Véase artículo 64.

El artículo 42 de la Constitución Política consagra que es deber del Estado y la sociedad garantizar la protección integral de la familia, señala que la honra, la intimidad y la DIGNIDAD de la familia son inviolables, igualmente que el patrimonio familiar es inembargable.

Así las cosas, en ese precepto normativo es evidente la trascendencia que tiene para el Estado la propiedad sobre bienes de la familia, otorgándole el beneficio de ser inembargables.

Ahora bien, cuando se hace alusión al concepto DIGNIDAD para efecto del tema que estamos tratando, resulta conveniente traer a colación lo preceptuado en el artículo 134 de la Ley 142 de 1994 que desarrolla el derecho a los servicios públicos domiciliarios, señala que cualquier persona que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a

cualquier título, tiene derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios. Es así, como se cumple con el deber constitucional de garantizar una vivienda digna, que supone la prestación de servicios básicos como acueducto y alcantarillado.

Teniendo en cuenta lo anterior, surgió la necesidad de proponer el presente proyecto que plantea solución a un problema cuya responsabilidad se encuentra en cabeza del Estado, pues en todo el territorio colombiano hay presencia de ocupaciones o asentamientos humanos en zonas de bajamar (Buenaventura, Tumaco, Guapi, Timbiquí, Cartagena, Santa Marta, Quibdó, Barranquilla, son algunas.) en condiciones insalubres e indignas, muchas no cuentan con el acceso a servicios públicos domiciliarios.

Atendiendo al deber que tiene el Gobierno nacional de proteger a la familia y la dignidad humana de todos sus habitantes, debe considerarse la pertinencia de otorgarle título de propiedad a dichas personas sobre los territorios que históricamente han venido ocupando, pues son grupos de familias que no cuentan con los recursos suficientes para obtener otro tipo de vivienda, además hay que recordar que dichos territorios por ser ocupados de manera ancestral, constituyen su hábitat, y trasladarlos a otro lugar es atentar contra su cultura, costumbre y etnia, como también con su fuente tradicional de producción, pues muchas de las familias encuentra su actividad laboral en la zona.

La importancia de establecer mediante ley el acceso a propiedad privada en los terrenos de bajamar que actualmente presente ocupaciones humanas con fines de vivienda, radica en lo siguiente:

1. Como ya se indicó, se garantiza a esas personas y grupos familiares el goce de los servicios públicos domiciliarios.

2. También que al tener título de propiedad sobre los bienes que ocupan, se otorga a esas familias, en su mayoría afrodescendientes, indígenas y de escasos recursos, estabilidad y seguridad, en el sentido que contribuye a mejorar calidad de vida, con la posibilidad de ser agentes activos en el comercio pudiendo acceder a créditos bancarios, universitarios, etc.

3. El título de dominio permite la postulación de las familias ocupantes a aplicar a Subsidios para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico o construcción de vivienda nueva en sitio propio.

Es de esta manera como se vuelve realidad garantizar y proteger la dignidad humana de estas personas.

### **Problema actual**

Las invasiones en terrenos de bajamar por construcciones palafíticas y demás, es llevado a cabo por personas que presentan similares o idénticas condiciones sociales, étnicas, culturales y económicas. Es decir, por lo general es población afrocolombiana, indígena, y demás minorías, de escasos recursos económicos, que a pesar del riesgo

que pueda ocurrir, por ser asentamientos humanos tradicionales ocupados desde hace mucho años, el contexto de riesgo para ellos no existe, ya que constituyen su hábitat, otorgándole seguridad, al encontrar en esas porciones de tierra la fuente tradicional de producción y desarrollo de sus costumbres y cultura.

Ahora bien, es una realidad que son familias en pobreza extrema, con carencia de las necesidades básicas, como son los servicios públicos domiciliarios, salud, etc., que impiden el derecho a una vida en condiciones dignas.

En relación a la situación o contexto de la población mencionada, el Estado colombiano ha intentado reubicar dichos asentamientos humanos presentados en las diferentes zonas de bajamar del país, como es el caso de Buenaventura, Tumaco, entre otras, por lo que ha elaborado planes de casas de interés social, intentos fallidos, pues no se ha entendido que dicha población tiene una identidad cultural que hay que respetar, preservar y garantizar. Se elaboraron los planes de reubicación olvidando sus culturas, costumbres y su fuente tradicional de producción, que por lo general es la pesca. Ellos presentan unas características etnoculturales derivadas del arraigo a su territorio, sus formas de vida están muy ligadas al mar, ríos, esteros, de donde proveen la mayor parte de sus recursos.

La preocupación de un líder comunal fundador del barrio Puente Nayero en el Distrito de Buenaventura, por ser trasladados a San Antonio, consistió que la mayoría de los vecinos trabajaban en madera y pesca artesanal. “Así fueron criadas las familias y es un conocimiento que se ha transmitido de generación en generación, en otro lugar no podían desempeñarse como lo han venido haciendo” mencionó.<sup>1</sup>

En conclusión, reubicar a dichas familias no es una solución.

Según lo plasmado en la revista Escala<sup>2</sup>, publicación del año 2012- ConvivE VII, teniendo en cuenta el terremoto y posterior tsunami ocurrido en Chile en el año 2010, la reflexión de los planificadores urbanos chilenos concluye que no es posible relocalizar a la población costera en riesgo, sin comprometer con ello su principal fuente de subsistencia asociada a actividades pesqueras

<sup>1</sup> Publicado en ELESPECTADOR.COM el 5 de abril de 2014, titulado Destierro en bajamar, por Santiago Valenzuela.

<sup>2</sup> La Revista ESCALA, más de 50 años de circulación en Colombia y en Latinoamérica, especializada en arquitectura, dentro de su programa de responsabilidad social, los objetivos que se ha planteado a través del concurso ConvivE, son las alternativas posibles de hábitat para los destechados del país. El enfoque de la revista como herramienta de difusión de conocimiento en el medio profesional y académico, es crear estrategias orientadas a la solución de problemas de vivienda social y hábitat urbano y/o rural.

En el año 2012, se publicó el ConvivE VII, que desarrolló como tema el mejoramiento y readecuación de vivienda para frentes marítimos en Buenaventura, Colombia.

recolectoras, turísticas y artesanales. La situación de riesgo estará siempre presente en la construcción del hábitat costero y debe ser asumida como una condición para la arquitectura del lugar.

En la mencionada revista se señala que ConvivE comparte la visión de no desplazamiento ya que, muchas de las experiencias de reasentamientos han sido concebido como proyectos de vivienda de interés social que miran más la inversión económica frente a los beneficios, que las condiciones del nuevo hábitat de las poblaciones afectadas. Muchas veces no consideran soluciones al tema educativo ni soluciones de desarrollo económico y no existe un acompañamiento en la construcción del tejido social.

convivE VII propone entender la población objetivo, localizada en la zona de bajamar de la Isla Cascajal, como una comunidad que puede y debe ser mantenida en esta zona, dada su necesaria relación con las actividades y sustento que les brinda el mar, y el arraigo que tiene la estructura urbana que, de manera informal y en alto grado de deterioro, pero que por muchos años, han consolidado estas comunidades. Por tanto, las propuestas deberán contemplar los elementos de adaptación al cambio climático y a la mitigación del riesgo a la que efectivamente está expuesta la población de la Isla Cascajal.

En el caso de Chile, el concepto de resiliencia urbana parece ser una respuesta mucho más coherente con la forma y la cultura de habitar el territorio. Permite impulsar procesos de transformación progresivos y a escala de las realidades locales. En el caso de las experiencias de reconstrucción del borde costero en Chile, este concepto se expresó en el diseño de planes y medidas conducentes a recuperar la habitabilidad de las ciudades, pero también a mejorar las condiciones para sobrellevar los efectos destructivos de futuros eventos con una recuperación temprana. Dicho de otro modo, ante la imposibilidad de eliminar el riesgo del sitio urbano, se intentó diseñar medidas estructurales y no estructurales que minimizaran los efectos destructivos sobre la ciudad, y ante todo salvaran la vida de sus habitantes.

El principal desafío de los planes maestro en ese país, fue articular la incorporación de medidas de mitigación que permitieran atenuar los efectos de futuros tsunamis, asumiendo que esta amenaza está siempre presente en la costa chilena por su tectónica de placas. Como se ha dicho anteriormente, el objetivo de estas medidas de mitigación no ha sido eliminar el riesgo, sino atenuar los efectos destructivos sobre las ciudades y mejorar su resiliencia.

Los resultados, que fueron publicados en la revista ESCALA, muestran que es posible mantener las viviendas en bajamar, la tradición y las costumbres, sin necesidad de desalojar a la población.

Así las cosas, hemos visto que trasladar o reubicar a la población asentada en zonas de bajamar no es conveniente, todos esos riesgos son mitigables, y las

poblaciones ocupantes o poseedoras ya se sienten seguras en lo que históricamente han constituido como su territorio.

Téngase en cuenta la visión de expertos en el caso de Chile, ellos no plantean una reubicación de las personas que habitan en la zona costera y bajamar, porque es alterar las condiciones normales de vida de cada uno de sus habitantes, como solución plantean mecanismos de mitigación del riesgo para beneficiar a la población asentada.

Sin embargo, en Colombia el decreto con fuerza de ley 2324 de 1984, artículo 166, señala que los terrenos de bajamar son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, pero sí pueden obtener concesiones, permisos y licencias para su uso y goce de acuerdo con la ley, entonces, ¿Dónde queda el concepto de riesgo utilizado como fundamento para desalojar a ciertos grupos poblacionales, cuando el Gobierno nacional, por medio de la Dimar permite su uso, bajo concesión o licencia para recibir a cambio una contraprestación económica?

Ante la característica esencial de intransferibles e inalienables de los bienes de uso público, se hizo necesario acudir a la figura de desafectación, para que en Colombia los terrenos de bajamar que presenten asentamientos humanos, puedan ser adjudicados a los particulares a título gratuito.

Es un flagelo social mal abordado, no se ha planteado una política de solución real a ese grupo de personas que viven en extrema pobreza, y que encuentran en su hábitat los mecanismos necesarios y básicos para subsistir.

Por ello, se reitera, la necesidad de crear una ley que les brinde protección y garantice su dignidad humana, que tengan la propiedad de los terrenos que por muchos años han venido ocupando por la difícil situación de no contar históricamente con los recursos económicos y sociales para adquirir otro tipo de vivienda que si suplan los servicios básicos domiciliarios.

En esta iniciativa legislativa, el Gobierno nacional tiene permitido establecer el procedimiento para el acceso a la propiedad privada de las viviendas construidas en zonas de bajamar, en consecuencia, designa que entidades del Estado están autorizadas para señalar los terrenos de no alto riesgo o de riesgo mitigable con el fin de proceder a titulación, previa solicitud del interesado.

**Nota:** El evento de que en este proyecto no se cite textualmente a los palenqueros es debido a que su situación geográfica es generalmente en San Basilio de Palenque ubicado en las faldas de los Montes de María; sin embargo no es vedado para ellos ser objeto de la titulación de sus viviendas en terrenos de bajamar, porque el proyecto no excluye a ninguna persona. En la actualidad las ocupaciones presentadas en esas porciones de tierra no son solo por asentamientos históricos de afrodescendientes y en segunda medida de indígenas, si no que personas de diversas etnias y culturas han constituido esos

lugares como su hábitat por obligación, debido en ocasiones al desplazamiento forzado producto de la violencia y por la pobreza extrema.

### **Constitución Política de 1991**

Atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, es deber del Estado y de todos los colombianos enaltecer y preservar la identidad étnica y cultural de todos, por lo tanto, es importante entender que dichos conceptos están delimitados en términos de espacio y tiempo, esto es, por sus raíces ancestrales, acontecimientos históricos ubicados en un territorio. Sacar de sus hábitats a dichas personas es afectar su identidad étnica y desarrollo económico.

### **Reconocimiento mediante ley de la propiedad sobre la tierra a comunidades negras e indígenas**

#### **Ley 70 de 1993**

Reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre determinadas tierras, por el hecho de que constituyen su hábitat, su medio para mostrarse como grupo étnico, en la cual desarrollan sus prácticas tradicionales de producción que son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

Alejar dicha población de tierras ocupadas ancestralmente, es atentar contra su desarrollo y preservación como grupo étnico. Por eso mediante la Ley 70 de 1993, fueron reconocidas la propiedad de tierras ocupadas colectivamente, con el fin de proteger la identidad cultural y demás derechos de las comunidades negras.

#### **Convenio 169 de la OIT**

Hace alusión a los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas, definiendo la importancia que reviste para dicha etnia su relación con las tierras o sus territorios, así como las actividades económicas tradicionales para su cultura. Es decir, determina la protección de los valores y prácticas sociales, culturales, y religiosos de dicho pueblo, en base a su territorio.

Aunque en este proyecto no se hace referencia a comunidades y grupos étnicos propiamente dichos, tanto la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT, se traen a colación en esta exposición de motivos, para dar a entender la importancia que tiene la propiedad privada sobre algunos terrenos colombianos por parte de determinados grupos y personas, con el fin de no afectarles su desarrollo cultural, étnico, económico y hasta social.

**Consulta previa:** Lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenquera y de más grupos étnicos en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad

de los colombianos<sup>3</sup>. Este proyecto está dirigido a establecer la propiedad privada en los terrenos de bajamar ocupados actualmente, por lo general por personas afrodescendientes e indígenas, pero hay que tener en cuenta que no está encaminado exclusivamente a ellos, sino a cualquier persona que ejerza la posesión o concesión de dichas porciones de tierra, independientemente de su identidad étnica y cultural. Además en el presente proyecto de ley no se está hablando de comunidades y grupos étnicos propiamente dichos, sino de la propiedad individual que se pretende otorgar a los grupos de familias conformados por personas afrodescendientes, negras e indígenas que ocupan las porciones de tierra mencionadas. No se hace referencia a la propiedad colectiva de diferentes grupos étnicos, sino a la propiedad particular e individual de cualquier persona que habite en terrenos de bajamar, que en realidad son en su mayoría afrodescendientes e indígenas, pero no identificados como comunidad, aunque esto no excluye que las comunidades étnicas puedan solicitar el reconocimiento y título de propiedad colectiva sobre los terrenos aquí descritos.

**Sustento artículo 11 del proyecto de ley:** Si bien el objeto fundamental de esta iniciativa es establecer el acceso a propiedad privada a las personas que por su situación histórica y económica han venido ocupando terrenos en bajamar con viviendas, hay que precisar que los hoteles, pesqueras, restaurantes, y demás empresas que no tienen el permiso de usar y gozar esas zonas, contribuyen al crecimiento económico, social y cultural de los trabajadores y sus familiares asentados en esas porciones de tierra. Por lo tanto se les debe facilitar la obtención de la respectiva licencia o concesión.

Se especifica empresa pública o privada no portuaria, porque la Ley 1ª de 1991 define que la actual Superintendencia de Puertos y Transporte es la encargada de conceder las concesiones portuarias, las demás están a cargo de la Dimar.

  
**HERNÁN SINISTERRA VALENCIA**  
**REPRESENTANTE A LA CÁMARA.**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 8 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 072 de 2016 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Hernán Sinisterra Valencia*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2017  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece una inhabilidad para condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y violencia intrafamiliar, y se establece el registro de dichas inhabilidades.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. El que cometiere cualquiera de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, contemplados en el Código Penal Colombiano, serán inhabilitados de manera automática, absoluta y perpetua para ejercer cargos, empleos, oficios o profesiones en ámbitos educativos, de cuidado, de transporte escolar o de formación pública o privada que involucren una relación directa y habitual con menores de edad en cualquiera de sus grados.

La misma pena se aplicará a quien cometiere cualquiera de los delitos establecidos en los artículos 103, 229 y 237 del Código Penal.

Artículo 2°. Créase el Registro Nacional de personas condenadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y otras conductas descritas en el artículo primero, a cargo del Ministerio de Justicia en coordinación con el ICBF.

El Gobierno nacional reglamentará la creación y administración del registro en un término de seis (6) meses.

Parágrafo 1°. La información, antecedentes y/o datos incorporados al registro serán conservados y administrados de forma tal que su inviolabilidad e inalterabilidad absoluta quede asegurada. Sus constancias harán plena fe y sólo podrán ser judicialmente impugnadas por quien tenga interés legítimo, por causas de error o falsedad.

Artículo 3°. El Registro Nacional de personas condenadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y otros delitos no es público, y en consecuencia todas las certificaciones o datos obrantes en el mismo son de contenido estrictamente confidencial y reservado, y sólo podrán ser suministrados a la misma persona y a los establecimientos educativos, de cuidado, o de formación educativo o laboral dirigida a personas menores de edad.

Quien accediere al Registro y utilizare la información contenida en él para fines distintos de los autorizados en la presente ley será sancionado con multa de 10 salario mínimos legales mensuales vigentes y retirado del cargo si este fuera público.

Parágrafo 1°. El registro y las certificaciones expedidas en virtud de la presente ley serán gratuitas.

Artículo 4°. La inscripción en el Registro Nacional deberá ordenarse de oficio, una vez que la

sentencia condenatoria quede firme, por el Juzgado o Tribunal que dictó la condena, de manera inmediata.

La inobservancia de esta disposición será considerada como falta disciplinaria grave.

Artículo 5°. Toda institución o entidad de cuidado, educativa o de formación educativa o laboral para menores de edad, pública o privada que por la naturaleza de su objeto o el ámbito específico de su actividad requiera contratar a una persona determinada para algún empleo, cargo, oficio o profesión que involucre una relación directa y habitual con menores de edad deberá, antes de efectuar dicha contratación o nombramiento, exigir y verificar que la persona interesada no se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Personas condenadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y otros delitos.

La omisión del funcionario público de exigir y verificar el Registro Nacional de Personas condenadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y otros delitos será considerada como falta disciplinaria grave. Las entidades privadas que omitan este deber serán objeto de multa de hasta 50 salarios mínimo legales mensuales vigentes y de suspensión de la actividad.

Parágrafo. Las instituciones antes señaladas, deberán consultar cada 4 meses el Registro Nacional de Personas condenadas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y otros delitos para garantizar que sus empleados o contratistas no estén inscritos en él.

Artículo 6°. Las personas que se encuentren en proceso de investigación penal o disciplinaria por las conductas señaladas en el artículo primero, serán reubicadas del cargo inmediatamente o separadas del cargo, según la gravedad de la denuncia, hasta tanto se surta el juicio, como medida preventiva a favor de los niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo. El Ministerio de Educación reglamentará la materia, en especial la posibilidad de reubicación y separación de cargo.

Artículo 7°. El Ministerio de Educación en el ejercicio de sus funciones de evaluación y vigilancia del cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen el sector educativo, deberá ejercer supervisión estricta sobre las instituciones educativas públicas y privadas del país, para lo cual deberá contar con un registro único que contenga la información básica de los profesores y docentes al servicio del sector, así como la existencia de antecedentes o investigaciones por las conductas señaladas en el artículo 1° de la presente ley las cuales deberán actualizarse cada 4 meses.

El registro de profesores deberá ser público.

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

De los honorables Representantes,

**ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara - Colombianos en el exterior

  
**GUILLERMINA BRAVO**  
Representante a la Cámara por Valle

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES Y ORIGEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se radica por segunda vez en la Secretaría de Cámara por parte de la Bancada del Movimiento MIRA (honorable Representante Carlos Guevara, honorable Representante Ana Paola Agudelo y honorable Representante Guillermina Bravo). En su primera radicación (febrero 27 de 2017) no le fue asignado ponentes y por cambio de legislatura el proyecto fue archivado.

El proyecto surge como respuesta al requerimiento y exhortación que hace la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-T-512 de 2016 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas al Congreso de la República y otras entidades del orden nacional para adoptar de manera urgente un régimen de inhabilidades para aspirantes a la carrera docente que tengan antecedentes penales por violencia sexual e intrafamiliar. En la providencia emitida el pasado 16 de septiembre de 2016 determino que “A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, el marco legal de Colombia no dispone de inhabilidades específicas para el ejercicio como docente o directivo docente”. Por lo tanto el fallo concluye que el actual ordenamiento jurídico colombiano presenta un vacío normativo en relación a las inhabilidades que de forma específica y concreta deben imponerse a quien aspire a ingresar a la carrera docente. En este sentido, concluye la providencia no puede perderse de vista la relación que existe entre la definición de las inhabilidades aplicables a los docentes en términos de idoneidad, para el caso de infractores de la ley penal por delitos sexuales con menores, y el marco de protección que debe brindar el Estado a los niños, niñas y adolescentes en virtud de la prevalencia de sus derechos fundamentales y el interés superior del menor.

Frente al tema, la Bancada del Movimiento realiza investigación sobre los casos de abuso sexual contra menores de edad, cuando los agresores son docentes, o personal administrativo en Colombia mediante derechos de petición con radicados 2017006 a 2017008, 2017012, 2017063 a 2017069, 2017072, 2017102 a 2017114, 2017196 a 20172020, enviados a Instituto Nacional de Medicina Legal, Ministerio

de Educación, Fiscalía General de la Nación, algunas Secretarías Departamentales y Municipales de Educación, Comisión Nacional del servicio civil y Procuradurías Regionales entre otros.

### 2. OBJETO DE LA LEY

El proyecto de ley está conformado por 8 artículos, encaminados a crear una inhabilidad automática, absoluta y perpetua para ejercer cargos, empleos, oficios o profesiones en ámbitos educativos, de cuidado o de formación pública o privada que involucren una relación directa o habitual con personas menores de edad en cualquiera de sus grados a las personas condenadas por cualquiera de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, contemplados en el Código Penal Colombiano, y por otras conductas como proxenetismo con menor de edad, demanda de explotación sexual comercial de menor de edad violencia intrafamiliar e incesto.

Crea el Registro Nacional de personas condenadas por estos delitos el cual será administrado y conservado bajo términos que garanticen su inviolabilidad e inalterabilidad, por parte de la Policía Nacional, el contenido no será público. La información será suministrada a la misma persona y a los establecimientos educativos, de cuidado, o de formación educativo o laboral dirigida a personas menores de edad para que su cumpla su fin preventivo. Se contempla una sanción para quien usare la información contenida en el registro indebidamente con una multa de hasta 10 smlv y deberá ser retirado del cargo si este fuera público. El registro de la inhabilidad será inmediato y sus certificaciones serán gratuitas.

En el proyecto se establece la obligatoriedad de toda institución o entidad de cuidado, educativa o de formación educativa o laboral para menores de edad, pública o privada de exigir y verificar que la persona interesada a contratar no se encuentra inscrito en el Registro Nacional de Personas condenadas por delitos sexuales so pena de ser sancionado disciplinariamente por falta grave. Las entidades estarán obligadas a revisar que sus empleados o contratistas no se encuentren en este registro como mínimo 3 veces al año. Por su parte las entidades privadas que omitan este deber podrán ser objeto de multa de hasta 50 salarios mínimo legales mensuales vigente y suspensión de la actividad.

Se contempla como medida preventiva la separación del cargo y/o su reubicación del empleado o profesional investigado por la comisión de delitos sexuales cuando su actividad involucre una relación directa y habitual con personas menores de edad.

Por último se establece la obligación en cabeza del Ministerio de Educación de ejercer supervisión estricta sobre las instituciones educativas públicas y privadas del país, a través del registro único de profesores y docentes al servicio del sector, el cual contendrá como mínimo la información básica y la existencia de antecedentes o investigaciones por las

conductas señaladas en la presente ley. El registro de profesores deberá ser público.

Lo anterior, teniendo en cuenta que mediante oficio con radicado 2017ER026051 del 14 de febrero de 2017 el Ministerio de Educación informa que no recoge la información de docentes de colegios privados y de igual manera, aduce que la fuente de información sobre docentes es el DANE.

Por otro lado, preocupa que el Ministerio de Educación mediante el oficio con radicado 2017ER009906 del 27 de Enero de 2017, aduce desconocer el número de condenas por delitos sexuales contra menores de edad, y atribuye la responsabilidad exclusiva a las entidades territoriales sobre la administración de las personas docente, desconociendo su misión y funciones al servicio del sector educativo y protección de los menores de edad.

**3. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY – CIFRAS.**

**3.1. Mapa del Respeto de los Derechos del Niño en el Mundo: Como muestra de la situación de los niños y sus derechos más elementales en todo el planeta<sup>1</sup>.**



**3.2. Cifras de abuso sexual en Colombia**

En Colombia durante el 2016 se presentaron 21.399 casos de abuso sexual de los cuales el 86.3% (18. 426 casos) fueron contra menores de 18 años<sup>2</sup>.

Tabla 1. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de la víctima. Colombia, 2016

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(00 a 04)	563	17,92	25,38	1.810	9,91	85,50	2.373	11,09	54,74
(05 a 09)	1.183	37,65	54,27	3.795	20,79	182,18	4.978	23,26	116,77
(10 a 13)	725	23,07	41,63	6.188	33,89	371,27	6.913	32,31	202,82
(14 a 17)	421	13,40	23,95	3.731	20,44	221,22	4.152	19,40	120,54
(18 a 19)	63	2,01	7,11	579	3,17	68,22	642	3,00	37,01
(20 a 24)	76	2,42	3,45	843	4,62	40,08	919	4,29	21,34
(25 a 29)	39	1,24	1,91	477	2,61	24,13	516	2,41	12,83
(30 a 34)	28	0,89	1,58	303	1,66	16,58	331	1,55	9,18
(35 a 39)	7	0,22	0,44	176	0,96	10,49	183	0,86	5,61
(40 a 44)	17	0,54	1,21	130	0,71	8,62	147	0,69	5,05
(45 a 49)	6	0,19	0,44	81	0,44	5,39	87	0,41	3,03
(50 a 54)	1	0,03	0,08	56	0,31	3,91	57	0,27	2,09
(55 a 59)	4	0,13	0,37	29	0,16	2,38	33	0,15	1,43
(60 a 64)	3	0,10	0,35	20	0,11	2,09	23	0,11	1,28
(65 a 69)	3	0,10	0,47	9	0,05	1,23	12	0,06	0,88
(70 a 74)	1	0,03	0,23	7	0,04	1,33	8	0,04	0,83
(75 a 79)	1	0,03	0,33	8	0,04	2,02	9	0,04	1,29
(80 y más)	1	0,03	0,34	15	0,08	3,58	16	0,07	2,25
<b>Total</b>	<b>3.142</b>	<b>100</b>	<b>13,05</b>	<b>18.257</b>	<b>100</b>	<b>73,98</b>	<b>21.399</b>	<b>100</b>	<b>43,90</b>

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.humanium.org/es/mapa/>

<sup>2</sup> Forensis 2016. Medicina Legal.

Según medicina Legal, 96 casos de abuso sexual en el 2016 fueron ejecutados por profesores, 28 niños, y 68 niñas fueron sus víctimas; los cuidadores también sobresalen en estas estadísticas, como autores de este delito con 230 casos, 61 agresiones contra niños y 169 casos contra niñas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Rta. DP 2017012. Oficio 087-SSF-2017 del 31 de Enero de 2017. Instituto Nacional de Medicina Legal.

Durante 2015 Se presentaron 22.155 casos de abuso sexual el 85.38% de las víctimas son menores de edad. Los niños entre los 10 y 14 son los más abusados (38.8%) con una tasa promedio de (200,85) por cien mil habitantes, superando casi cinco veces la tasa promedio a nivel nacional (Tabla 2)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Forensis 2015. Medicina Legal.

**Tabla 2. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de la víctima. Colombia, 2015**

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(00 a 04)	597	18,21	27,00	2.011	10,65	95,28	2.608	11,77	60,35
(05 a 09)	1.269	38,70	58,29	4.162	22,05	199,95	5.431	24,51	127,53
(10 a 14)	954	29,09	43,61	7.648	40,52	365,04	8.602	38,83	200,85
(15 a 17)	245	7,47	18,44	2.295	12,16	180,05	2.540	11,46	97,57
(18 a 19)	46	1,40	5,17	509	2,70	59,77	555	2,51	31,86
(20 a 24)	68	2,07	3,10	876	4,64	41,80	944	4,26	21,99
(25 a 29)	34	1,04	1,70	479	2,54	24,54	513	2,32	12,96
(30 a 34)	28	0,85	1,61	308	1,63	17,08	336	1,52	9,49
(35 a 39)	6	0,18	0,39	207	1,10	12,56	213	0,96	6,64
(40 a 44)	11	0,34	0,79	134	0,71	8,97	145	0,65	5,04
(45 a 49)	6	0,18	0,44	96	0,51	6,36	102	0,46	3,54
(50 a 54)	2	0,06	0,16	54	0,29	3,84	56	0,25	2,09
(55 a 59)	6	0,18	0,57	31	0,16	2,65	37	0,17	1,67
(60 a 64)	3	0,09	0,37	22	0,12	2,40	25	0,11	1,45
(65 a 69)	2	0,06	0,33	15	0,08	2,15	17	0,08	1,30
(70 a 74)	-	0,00	0,00	8	0,04	1,58	8	0,04	0,86
(75 a 79)	2	0,06	0,67	7	0,04	1,81	9	0,04	1,31
(80 y más)	-	0,00	0,00	14	0,07	3,45	14	0,06	2,03
<b>Total</b>	<b>3.279</b>	<b>100</b>	<b>13,78</b>	<b>18.876</b>	<b>100</b>	<b>77,35</b>	<b>22.155</b>	<b>100</b>	<b>45,96</b>

Según medicina Legal, 259 casos de abuso sexual en el 2015 fueron ejecutados por profesores, 66 niños, y 193 niñas fueron sus víctimas; 82 cuidadores fueron autores de este delito, de estos 18 casos contra niños y 64 casos contra niñas.<sup>5</sup>

### 3.3. Investigaciones a docentes por abuso sexual de estudiantes

- ALCALDÍA DE BOGOTÁ<sup>6</sup>: 91 Docentes son investigados entre 2013 y 2017 por presuntos delitos sexuales.

- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN ANTIOQUIA<sup>7</sup>: 482 quejas contra docentes del sector público, de las cuales 18 corresponden a delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. 9 fueron remitidos a control interno, 6 a la Fiscalía y 3 a la Comisaría de Familia.

- OFICINA DE CONTROL INTERNO ANTIOQUIA<sup>8</sup>: 933 quejas se recibieron contra docentes, directivos y personal administrativo de las instituciones educativas de municipios no certificados en el departamento, durante los últimos 3 años, se presentaron 32 quejas por de abuso sexual

a menores, 58 presuntos casos de acoso sexual a menores, 69 casos de maltrato físico a menores y 108 casos de maltrato verbal o psicológico a menores. Aducen no conocer casos en instituciones privadas. No ha reportado ninguna denuncia a la Fiscalía porque es de esa entidad donde les remiten los casos, desconocen si los docentes investigados están ejerciendo aun el cargo. Lo cual indica que no hay medidas de separación del cargo, ya que esta oficina la competente de expedir la medida preventiva.

- GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO<sup>9</sup> entre 2017 y 2017 conocieron 4 casos de presunto acoso y violencia sexual.

- GOBERNACIÓN DE SANTANDER<sup>10</sup>: 33 quejas se presentaron ante la entidad por presuntos delitos relacionados con abuso sexual entre 2014 y 2017.

- ALCALDÍA DE CALI<sup>11</sup>: 24 quejas por delitos relacionados con abuso sexual entre 2013 y 2016 recibió la entidad, 21 Se remitieron a medicina legal,

<sup>5</sup> Rta. DP 2017012. Oficio 087-SSF-2017 del 31 de enero de 2017. Instituto Nacional de Medicina Legal.

<sup>6</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017064 fechada 17 de abril de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>7</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017104 fechada 17 de abril de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>8</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017104 fechada 14 de marzo de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>9</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017106 fechada 15 de marzo de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>10</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017107 fechada 27 de febrero de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>11</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017110 fechada 27 de febrero de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

15 al ICBF, 4 a control interno disciplinario y 6 a la procuraduría regional.

- PROCURADURÍA REGIONAL DE SANTANDER<sup>12</sup>: 91 quejas por delitos relacionados con abuso sexual a menores ocasionadas presuntamente por profesores y rectores entre 2014 y 2017. 23 quejas por delitos relacionados con abuso sexual a menores ocasionadas presuntamente por administrativos, celadores, contratistas, rutas escolares entre 2014 y 2017.

La entidad regional aduce que no retira del cargo a los investigados por la existencia de la presunción de inocencia.

PROCURADURÍA VALLE DEL CAUCA<sup>13</sup>: 22 quejas fueron recibidas por delitos relacionados con abuso sexual a menores ocasionadas presuntamente por profesores y rectores entre 2009 y 2016.

### 3.4. Respuestas de las entidades frente a su rol de garantes de los menores de edad en la contratación de docentes

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL en respuesta oficial<sup>14</sup> informa que en los concursos de mérito de docentes y directivos docentes no se pondera la existencia de antecedentes judiciales o condena cualquiera sea su naturaleza de los participantes. Aduce que las entidades territoriales son las llamadas a dar cumplimiento a los formalismos legales para agotar el trámite de la posesión de los elegibles.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN<sup>15</sup> Aduce que no tiene competencia frente a los colegios privados ya que estos tienen autonomía en la contratación de su personal docente.

MIN EDUCACIÓN<sup>16</sup> Ante la pregunta de cuantos docentes ejercen en colegios privados contesto que no recoge la información de docentes de colegios privados, y que es el DANE la fuente oficial para esta información y que la responsabilidad de vigilar a los colegios privados no le corresponde a la entidad.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ aduce<sup>17</sup> que realiza la revisión de antecedentes penales, fiscales y disciplinarios de cada uno de los aspirantes a cargos docentes y directivos, sin embargo informa que no se ha recibido información alguna sobre los docentes, rectores o profesiones

afines a la enseñanza de menores que hubiesen sido condenado por delitos sexuales.

Pese a tener quejas por abuso sexual desde hace 4 años, tan solo hasta el 24 de febrero de 2017 la entidad mediante Resolución 269 de 2017 toma medidas preventivas y confiere comisión de servicios para actividades fuera del aula regular a quienes tienen investigaciones de todo tipo por conductas relacionadas con el abuso sexual de menores. Finaliza señalando que la SED no ejerce ningún tipo de supervisión o control de las hojas de vida de los docentes y directivos docentes que trabajan en el sector privado.

Respeto de la respuesta del Distrito de Bogotá, ha de señalarse que la entidad a través de la Resolución citada, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de los menores, empleó medidas para que los investigados por la comisión de delitos sexuales no ejerzan cargos en lo que se involucren una relación directa y habitual con menores de edad en cualquiera de sus grados. Dentro de la investigación realizada por los autores para la presentación del proyecto de ley se tiene que las otras entidades consultadas no poseen medidas preventivas similares.

## 4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

Trámite legislativo: Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto: el proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

- Iniciativa legislativa: El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.”.

- Contenido Constitucional: el proyecto se ajusta al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

## 5. MARCO NORMATIVO

### 5.1. Normatividad internacional

El marco de protección para los derechos de los niños y niñas, es amplio y está conformado por distintos instrumentos internacionales de carácter de obligatorios para el Estado colombiano entre ellos se destacan los siguientes:

#### 5.1.1. La Convención sobre los Derechos del Niño

En su artículo 3-1 establece lo siguiente:

<sup>12</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017196 fechada 20 de abril de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>13</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 20171986 fechada 20 de abril de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>14</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017063 fechada 28 de marzo de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>15</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017065 fechada 30 de mayo de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>16</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017072 fechada 16 de febrero de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

<sup>17</sup> Respuesta, Derecho de Petición rad. 2017064 fechada 17 de abril de 2017 Oficina Rep. Carlos Guevara Villabón.

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”;

Y en el artículo 3-2, establece que:

“Los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

Artículo 34, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 12 de 1991, así:

“Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”.

**5.1.2. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños** aprobado por la Ley 765 de 2002 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-318 de 2003, hace parte del marco de protección jurídico encaminado a prevenir y evitar todo tipo de maltrato y sexual, y delitos conexos a él.

**5.1.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** dispone en su artículo 24-1 que:

“Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

**5.1.4. Convención Americana de Derechos Humanos**, establece en el artículo 19 lo siguiente:

“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

**5.1.5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 10-3 ordena:**

“se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

**5.1.6. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño el principio 2 dispone:**

“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”.

**5.1.7. Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**, en su artículo 25-2, establece que:

“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales”, y que “todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

**5.1.8. Convenio número 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** ratificado mediante la Ley 704 de 2001. En el artículo 3° precisa:

“los efectos del presente Convenio, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.

## 5.2. Normatividad interna

### 5.2.1. Constitución Política de 1991

Estableció un marco de protección constitucional reforzada a favor de los niños, niñas y adolescentes, en sus artículos 1°, 44 y 45. El artículo 1° Constitucional establece el Estado Social y Democrático de Derecho, el respeto a la dignidad humana de las niñas y niños. Sobre este tema la Corte Constitucional<sup>18</sup> estableció al menos, seis (6) ámbitos de protección, que sintetizó así<sup>19</sup>:

“(1) que sus derechos son fundamentales, lo que supone una protección reforzada constitucional y el acceso a la garantía inmediata de la acción de tutela para la protección de sus derechos;

(2) que sus derechos son prevalentes, lo que supone hermenéuticamente, que “en el caso en que un derecho de un menor se enfrente al de otra

<sup>18</sup> Sentencia C-318 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>19</sup> Sentencia T-512/16 M. P. Luis Ernesto Vargas.

persona, si no es posible conciliarlos”<sup>20</sup> prevalezcan los derechos de los menores. A su vez,

(3) la norma superior eleva a un nivel constitucional la protección de los niños frente a diferentes formas de agresión, como pueden ser el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y económica y los trabajos riesgosos<sup>21</sup>. Ello supone un compromiso constitucional en la persecución y eliminación de dichas conductas en contra de los niños.

(4) El ámbito normativo constitucional de protección se amplía con las normas internacionales que por disposición de la propia Carta ingresan al régimen de derechos de los niños. Por lo tanto, tal como lo indica el artículo 44 de la Constitución, los niños gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales de los cuales Colombia es Estado parte<sup>22</sup>.

(5) Igualmente los infantes y adolescentes<sup>23</sup> en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional (artículo 44 C. P.); lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar. Finalmente,

(6) debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C. P. en favor de los niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años<sup>24</sup>.

Por su parte el artículo 44 Constitucional establece la prevalencia de los derechos de los niños en el país, así:

“**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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

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

El artículo 45 establece el derecho de protección de los adolescentes así:

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

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

El artículo 248 establece la función probatoria de los antecedentes penales ya que a través de ellos se prueba la existencia o no de inhabilidades para acceder a cargos de función pública, así:

“**Artículo 248.** Únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales”.

## 5.2.2. Leyes de Protección de los Menores Contra los Delitos Sexuales

**5.2.2.1. Ley 679 de 2001**, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

**5.2.2.2. Ley 1098 de 2006**, Código de la Infancia y la Adolescencia.

La ley de infancia y adolescencia establece los principios rectores que deben observarse en la ejecución de las políticas públicas y en el actuar mismo del estado, en relación con los niños, niñas y adolescentes, desarrolla los derechos de los mismos y pretende garantizar el pleno y armonioso desarrollo social, familiar y educativo de los mismos.

Establece la prevalencia y el interés superior de los derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes y realiza el reconocimiento de la igualdad y la dignidad humana, sin ningún tipo de discriminación.

El artículo 1° y 7° establecen la protección integral de los menores de edad a cargo del Estado, la sociedad y la familia quienes tienen la obligación y el deber de prevenir toda vulneración desconocimiento o violación de sus derechos. Los artículos 8° y 9° reiteran el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes y la prevalencia de sus derechos el cual ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional<sup>25</sup>.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, en su capítulo II recopila los derechos y deberes de los

<sup>20</sup> Sentencia C-092 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>21</sup> Sentencia C-092 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>22</sup> Sentencia C-157 de 2007. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>23</sup> Para el caso de los adolescentes, el artículo 45 Superior reconoce su derecho a la protección y a una formación integral. Ahora bien, la distinción entre niño y adolescente consagrada en la Carta, no excluye a los adolescentes de la protección especial otorgada a la niñez, sino que pretende hacerlos más participativos respecto de las decisiones que le conciernen, como lo manifestó en Sentencia C-092 de 2002.

<sup>24</sup> Ver también Sentencias T-415 y T-727 de 1998 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>25</sup> Ver Sentencias T-979 de 2001; T-510 de 2003, T-397 de 2004 entre otros.

diferentes actores sociales. El artículo 20 establece expresamente que los niños, niñas y los adolescentes deben ser protegidos por el Estado y sus autoridades contra la violación y todo delito de índole sexual.

“El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2009) actualizó el ordenamiento jurídico colombiano al marco internacional reseñado, y a su vez dispuso un ámbito de protección reforzado sobre los niños, en especial, brindando herramientas eficaces y contundentes contra la violencia sexual”<sup>26</sup>.

**5.2.2.3. Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.**

**5.2.2.4. Ley 1236 de 2008, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual.**

**5.2.2.5. Ley 1329 de 2009, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.**

Establece tipos penales propios para sancionar la exploración sexual de menores de edad en Colombia.

## 6. MARCO JURISPRUDENCIAL

### 6.1. De la Protección de los Menores contra la Violación y Delitos Sexuales

En Sentencia C-674 de 2005 la Corte Constitucional analizó las implicaciones de las agresiones sexuales contra los menores como graves. Así:

“Resulta en esta materia relevante destacar que el maltrato sexual tiene distinta connotación según se trate de conductas entre adultos, o eventos en los que haya participación de menores, en la medida en que, entre adultos, la afectación del bien jurídico se produce, fundamentalmente, por la ausencia de consentimiento, al paso que, tratándose de menores, el ordenamiento se orienta a la proscripción general de toda conducta de índole sexual por incapacidad de consentir. De allí se desprende una diferencia en la configuración de los tipos penales y en la extensión de los mismos, de modo que, para las conductas que tienen lugar entre adultos se tiende a describir de manera más precisa las conductas que, en ausencia de consentimiento, son objeto de reproche penal, mientras que tratándose de menores, el enunciado tiende a ser más comprensivo”.

### 6.2. La Construcción Jurisprudencial del Hábeas Data Penal<sup>27</sup>

La Corte Constitucional en diferentes fallos ha efectuado un análisis profundo sobre la información que reposa en decisiones judiciales de tipo penal. En particular, los fallos en materia penal, considerados como públicos y su tratamiento en bases de datos<sup>28</sup>.

En su análisis, la Corte precisó que los antecedentes judiciales son en principio, información de carácter pública:

“(…) [L]os antecedentes penales tienen el carácter de información pública. La información en que consisten está consignada (soportada, escrita, contenida) en providencias judiciales en firme, expedidas por autoridades judiciales competentes, y caracterizadas por su carácter público, entendido este, como la condición de accesibilidad de su contenido, por cualquier persona, sin que medie requisito especial alguno. A partir de dichas providencias (soporte), entiende la Corte, está constitucionalmente permitido conocer información personal relacionada, entre otras, con el tipo y las razones de la responsabilidad penal, las circunstancias sustanciales y procesales de dicha responsabilidad y el monto de la pena”<sup>29</sup>.

8.2 Sin embargo, a pesar del carácter público de los antecedentes judiciales, la Corte Constitucional estableció en su precedente, que cuando la información personal reposa en bases de datos, su acceso puede estar limitado, atendiendo a las reglas que rigen el tratamiento del derecho fundamental al hábeas data. Al respecto, la Corte puntualizó que los antecedentes judiciales son considerados como información sensible, entendidos como: “aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición[,] así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”. Por su propia naturaleza, estos datos se vinculan con la salvaguarda de la intimidad de su titular o con la proscripción de actos discriminatorios<sup>30</sup>.

8.3 Además de ser un dato de carácter sensible, tienen una connotación negativa, como lo indicó la Corte: “Para la Sala los antecedentes penales quizá sean, en el marco de un estado de derecho, el dato negativo por excelencia: el que asocia el nombre de una persona con la ruptura del pacto social, con la defraudación de las expectativas normativas, con la violación de los bienes jurídicos fundamentales”<sup>31</sup>.

8.4 En el análisis de los antecedentes judiciales, la Corte Constitucional ha precisado el alcance de su naturaleza, pues como se dijo anteriormente, se trata de información pública contenida en una decisión de una autoridad judicial, pero, comprende ciertos datos de carácter personal, semiprivado y sensibles, que deben someterse a un tratamiento especial. La

precedente sobre la materia se unificó en la Sentencia SU-458 de 2012, del cual se toman la mayoría de citas que conforman este apartado.

<sup>29</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

<sup>30</sup> Sentencia T-020 de 2014.

<sup>31</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

<sup>26</sup> Sentencia T-512 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas S.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Ver entre otras las Sentencias C-087 de 2000, T-632 de 2010, T-648 de 2012, T-995 de 2012, T-020 de 2014. El

información sobre los antecedentes judiciales, y en especial, los penales se incorporan a bases de datos que imponen una serie de obligaciones para quien tiene el poder informático sobre su administración, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales que pueden verse comprometidos por un manejo inadecuado de la información. Sobre este punto, la Corte Constitucional conceptualizó en los siguientes términos la base de datos sobre antecedentes penales:

“una base de datos personales sobre antecedentes penales es un conjunto organizado de información personal, en concreto de antecedentes penales, que con ayuda de programas de carácter informático y de una plataforma, permite el acceso fácil e inmediato a una extensión ilimitada de información personal, dependiendo de la cantidad de información personal en ellos contenida y los avances tecnológicos que soportan su operación. Dicha base de datos personales es administrada por un sujeto responsable, y puede ser operada por un sinnúmero de personas en la medida en que se faciliten condiciones de accesibilidad con fines de alimentación, modificación o consulta”<sup>32</sup>.

8.5 Los antecedentes judiciales permiten asociar o vincular a una persona con acontecimientos que la persona no quiere que sean públicos, en tanto que tiene la capacidad de ser perjudiciales para su desempeño en la vida en comunidad, y en algunos casos, socialmente reprochables. Revelar esta información sin las suficientes cautelas, pueden conllevar al debilitamiento de su imagen, e imponerle barreras constitucionalmente inadmisibles que impidan su resocialización. Por lo anterior, el máximo Tribunal Constitucional colombiano ha protegido de forma cuidadosa el tratamiento que debe darse a dicha información, aún más ante los actuales cambios tecnológicos en donde el acceso, circulación y difusión de la información a través de la red informática mundial, las distintas redes sociales y los nuevos mecanismos de comunicación tienen alcances más profundos y potentes. En virtud de los mandatos constitucionales de protección del derecho al trabajo, a las funciones de la resocialización de la condena penal, así como la obligación del Estado para adoptar medidas dirigidas a impedir acciones de discriminación y exclusión social, el marco de protección constitucional establece que, por los efectos negativos inherentes a dicha información, resulta inadmisibles su divulgación y circulación irrestricta y sin límites”.

8.6 En este contexto, la Corte ha indicado que la administración de las bases de datos sobre antecedentes penales, a la que tienen acceso el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la República, la Registraduría Nacional, La Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia debe someterse a los principios de finalidad, necesidad, utilidad y circulación restringida. Sobre cada uno de estos principios la Corte Constitucional indicó:

“Conforme a la jurisprudencia de esta Corte, bien compilada en la Sentencia C-1011 de 2008, los principios de finalidad, necesidad y utilidad prescriben una serie ineludible de deberes en relación con las actividades de acopio, procesamiento y divulgación de la información personal.

Según el principio de finalidad tales actividades “deben obedecer a un fin constitucionalmente legítimo (...) definido de forma clara, suficiente y previa. [Por lo cual, está prohibida, por un lado] la recopilación de información personal sin que se establezca el objetivo de su incorporación a la base de datos (...) y [por el otro] la recolección, procesamiento y divulgación de información personal para un propósito diferente al inicialmente previsto...”.

Según el principio de necesidad, la administración de “la información personal concernida debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines de la base de datos”.

Según el principio de utilidad, la administración de información personal debe “cumplir una función determinada, acorde con el ejercicio legítimo de la administración de los [datos personales. Por lo cual] queda proscrita la divulgación de datos que, al carecer de función, no obedezca a una utilidad clara y suficientemente determinable”.

Igualmente importante para la resolución del presente caso es el principio de circulación restringida que, según la misma Sentencia C-1011 de 2008, ordena que toda actividad de administración de información personal esté sometida “a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos (...) y por el principio de finalidad. [Por lo cual, está] prohibida la divulgación indiscriminada de datos personales”<sup>33</sup>.

8.7 La información sobre los antecedentes penales que reposan en bases de datos debe someterse a un riguroso tratamiento que respete los principios de finalidad, necesidad, utilidad y circulación restringida. Este conjunto de principios definen la senda por la cual se debe conducir la administración de dicha información y permiten fijar límites y competencias precisas para quienes acceden y administran las bases de datos sobre antecedentes penales. Como lo indicó la Corte, este conjunto de principios permite a la vez garantizar los derechos y libertades de los sujetos titulares de la información: “En términos normativos, son la concreción legal y jurisprudencial del mandato del inciso 2º, del artículo 15, de la Constitución que establece que “[e]n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”<sup>34</sup>. (Negrillas propias).

De las consideraciones precedentes se concluye que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido, alcance y límites del derecho al “hábeas data penal”. Aquí convergen las

<sup>32</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

<sup>33</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

<sup>34</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

reglas sobre la administración de datos personales, de carácter semiprivado y sensible, contenida en un documento público, con las importantes funciones de rango constitucional que tiene los antecedentes penales. A través del precedente jurisprudencial aquí reseñado, la Corte dispuso el marco constitucional de protección, ante la falta de una regulación estatutaria específica sobre la materia.

8.8 Una de las funciones de los antecedentes penales es servir como prueba para acceder al ejercicio de la función pública y la contratación con el Estado. En este sentido, existe una relación importante entre el dato del antecedente penal y las inhabilidades que define la Constitución y la ley. A continuación se analiza dicha relación, entre los antecedentes penales y el derecho disciplinario”.

### **6.3. Antecedentes Penales e Inhabilidades para Acceder a Cargos, Desempeñar Funciones o Ejercer Ciertas Actividades<sup>35</sup>.**

La Corte Constitucional respecto de la función de los antecedentes judiciales y las inhabilidades puntualizó:

“Esta función de los antecedentes penales es de la mayor importancia para la protección de la moralidad administrativa, el correcto ejercicio de la función pública, y la protección en general de los bienes y de los negocios públicos. Por ejemplo, de acuerdo con los artículos 179 numeral 1, y 197 de la Constitución, no puede ser congresista ni presidente de la República quien haya sido condenado “en cualquier época, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”. Igualmente, de conformidad con el artículo 122, inciso 5° (modificado mediante artículo 1° del AL 1 de 2004, y artículo 4° del AL de 2009) de la Constitución, no podrán ser inscritos como candidatos, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni contratar con el Estado, “quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.”<sup>36</sup>

### **6.4. Inhabilidades aplicables a los docentes y el llamado de la Corte Constitucional al Congreso de la República para legislar sobre el tema**

A los docentes le son aplicables las inhabilidades de carácter general, que definió la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, ya que las establecidas en el Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto-ley 1278 de 2002 fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-734 de 2003.

Las inhabilidades según la jurisprudencia tienen como objetivo el garantizar el respeto y garantía de la moralidad administrativa, pese a que el Estatuto

de Profesionalización Docente fue expedido para garantizar la idoneidad de los docentes, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano regulación en materia de inhabilidades para los mismos, así lo confirma la Sentencia T-512 de 2016 de la siguiente manera:

“A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, el marco legal de Colombia no dispone de inhabilidades específicas para el ejercicio como docente o directivo docente. Como se señaló atrás, el régimen de inhabilidades del Estatuto Docente fue declarado inexequible, por ser contrario a la Constitución. En consecuencia, el actual ordenamiento jurídico colombiano presenta un vacío normativo en relación a las inhabilidades que de forma específica y concreta deben imponerse a quien aspire a ingresar a la carrera docente, pero siendo aplicables, por ahora, el régimen de inhabilidades para servidores públicos en general, contenido en el C.D.U.

9.8 No obstante, resulta pertinente que una norma específica de rango legal disponga los requisitos en términos de idoneidad ética y pedagógica que le sean exigibles a los docentes y directivos docentes y la ausencia de dichas características se traduzcan en inhabilidades. De tal forma se garantizará que el proceso de selección pueda considerar las calidades éticas y humanas del aspirante, y de esta forma, establecer si la persona cuenta con la idoneidad suficiente de acuerdo con las necesidades especiales del servicio de educación, a través del cual se garantiza a los niños sus derechos fundamentales.

9.9 En este sentido, no puede perderse de vista la relación que existe entre la definición de las inhabilidades aplicables a los docentes, y el marco de protección que debe brindar el Estado a los niños, niñas y adolescentes en virtud de la prevalencia de sus derechos fundamentales y el interés superior del menor. Resulta oportuno definir en términos de idoneidad ética, humana y pedagógica las condiciones, calidades y cualidades que debe reunir el aspirante a la carrera docente. Siguiendo la tipología de las inhabilidades antes descrita, se trataría de aquellas orientadas a la garantía y protección de los derechos fundamentales de los niños y la materialización de los objetivos que definió el estatuto docente, y no se tratarían de inhabilidades de carácter sancionatorio. A través del régimen disciplinario de inhabilidades, el Estado puede disponer de un perfil de idoneidad exigible a quién aspire a ingresar a la carrera docente, para que de esta forma pueda acreditar las condiciones éticas y pedagógicas que demandan la orientación e instrucción de los niños, niñas y adolescentes.

9.10 Además de este vacío normativo en relación con las inhabilidades que deberían hacer parte del Estatuto Docente, el presente caso pone de presente que tampoco se ha desarrollado una discusión pública sobre la creación de una inhabilidad, en términos de idoneidad, para el caso de infractores de la ley penal por delitos sexuales con menores. A diferencia de otros países en donde ya existen marcos legislativos específicos para esta situación, advierte la Corte

<sup>35</sup> Sentencia T-512 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas S.

<sup>36</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

que resulta oportuno abrir una discusión pública sobre estos aspectos en Colombia. Al respecto se puntualiza que la Corte Constitucional no puede establecer una inhabilidad de esta índole, como quiera que se trata de una competencia exclusiva del Legislador, por tratarse de un asunto de carácter disciplinario. No obstante, de un análisis detallado del marco de protección constitucional reforzado que dispone el bloque de constitucionalidad en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se puede derivar una inhabilidad por falta de idoneidad a quién infringió la ley penal por violencia sexual contra menores de edad”.

En el mismo fallo realiza una llamado para legislar sobre el tema así<sup>37</sup>:

“Es imperioso adoptar un régimen de inhabilidades para aspirantes a la carrera docente que tengan antecedentes penales por violencia sexual e intrafamiliar. En este orden de ideas, la Corte Constitucional exhortará al Ministerio

de Educación, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, y al Congreso de la República para que, dentro del marco de sus competencias, preparen y den curso a un proyecto de ley en donde se desarrolle el marco de protección de los derechos de los niños y estudien la posibilidad de imponer una inhabilidad para acceder a la carrera docente, si el aspirante tiene antecedentes penales por violencia sexual”.

**7. LAS INHABILIDADES DE LOS ABUSADORES SEXUALES EN EL DERECHO COMPARADO**

De la comparación efectuada por el despacho del honorable Magistrado Luis Ernesto Vargas es evidente que muchos países han avanzado en la construcción de marcos normativos y regulatorios que traen medidas preventivas y de protección de los derechos de los niños. Situación que no acontece en el sistema normativo Colombia.

PAÍS	MEDIDAS	FUENTE
Chile	<p>Artículo 1°. Inhabilidad perpetua para condenados por delitos sexuales con menores para cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales, que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad.</p> <p>Artículo 2°. Se crea un registro de las inhabilidades para ser consultado por personas naturales o jurídicas con el fin de contratar a una persona que involucre una relación permanente y habitual con menores de edad, o cualquier fin similar. La consulta de esta información es obligatoria para el empleador. El Servicio de Registro Civil se limitará a certificar si se está inhabilitado, y omitirá proporcionar otro dato o antecedente que conste en el registro. Si se da un uso distinto a la información, se hará acreedor a las multas que contempla la ley.</p>	Ley 20594 de 2012
Provincia de Córdoba Argentina	<p>“Crea el Programa Provincial de Identificación, seguimiento y Control de Delincuentes Sexuales y de Prevención de Delitos contra la Integridad Sexual en el ámbito del Ministerio de Justicia.</p> <p>Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos Contra la Integridad Sexual donde se inscribe a todas las personas condenadas por tales delitos registrando sus datos, su código de identificación genética, el historial de delitos y la documentación referida al tratamiento médico o psicológico que hubiere recibido, copia de la sentencia y demás antecedentes.</p> <p>No se trata de un registro público y su contenido -estrictamente confidencial y reservado- solo podrá ser suministrado mediante una orden expresa emanada de una autoridad judicial que lo autorice.</p> <p>La inscripción en el registro importará la prohibición absoluta y automática para desempeñarse en servicios públicos y/o semipúblicos en los que estuviesen involucrados menores de edad”.</p>	“Ley N° 9680 (B.O. 08/10/2009) y Decreto N° 639/10 (B.O. 18/05/10)”

<sup>37</sup> Sentencia T-512 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas S.

<sup>38</sup> Wursten, Federico: Acerca de los registros de condenados por delitos sexuales. Obtenido de: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2013/08/doctrina36885.pdf>

PAÍS	MEDIDAS	FUENTE
Estados Unidos y Puerto Rico	<p>En 1994 se promulga el “Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Act” que obliga a los estados a implementar un programa de registro de ofensores sexuales.</p> <p>En 1996 se enmienda la Ley Pública Wetterling con las llamadas “leyes de Megan”, obligando a los estados a notificar a la comunidad y a crear un sitio web que contenga la información de los ofensores, sin embargo, no especificó la forma y el método para ello.</p> <p>En el año 2004, se promulgó una Ley Pública conocida como “Sex offenders registration act” cuyo propósito fue obligar a ciertos ofensores sexuales a mantener informada a la policía respecto a sus movimientos y otros detalles personales por un período de tiempo, con el fin de minimizar la reincidencia, facilitar investigaciones futuras sobre posibles ofensas que puedan cometer, prevenir que los ofensores sexuales registrados trabajen en empleos involucrados con niños, entre otras cosas. La prohibición está establecida en la Parte 5 del acto y consagra una extensa lista de trabajos y lugares que están prohibidos para aquellos que se encuentren en el registro.</p> <p>Posteriormente, se aprobó la Ley Pública 109-248, el 27 de julio de 2006, conocida como “Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006”. Esta Ley Pública 109-248 también se conoce como ‘Sex Offender Registration and Notification Act’ (SORNA). Esta legislación está dirigida a proteger a los menores de edad de la explotación sexual y los delitos violentos en su contra, a prevenir el abuso de menores y la pornografía infantil, a promover la seguridad en el uso de la Internet, y para honrar la memoria de menores víctimas de este tipo de delito.</p> <p>En Puerto Rico, la Ley 266-2004, según enmendada, conocida como “Ley del Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales y Abuso contra Menores”, fue aprobada con el propósito de crear un sistema de registro de personas convictas por delitos sexuales y de abuso contra menores. Con la aprobación de esta Ley se adoptó como política pública del Estado proteger a la comunidad contra actos constitutivos de abuso sexual y abuso contra menores. Mediante el citado Registro, se mantienen informadas a todas las personas o entidades que solicitan datos sobre el paradero de individuos que han sido convictos de delitos sexuales o abuso contra menores. El mismo no tiene un propósito punitivo, sino que constituye un medio para garantizar la seguridad, protección y bienestar general de los menores y víctimas de delitos sexuales.</p> <p>“Artículo 6°. Notificación a las Agencias del Orden Público y a la Comunidad</p> <p>La información que posee el Sistema sobre una persona registrada, según dispone esta Ley, será suministrada a las agencias del orden público y a las agencias de dependencias gubernamentales estatales o federales, en el desempeño de sus funciones, incluyendo al Departamento de la Vivienda y al Departamento de la Familia de Puerto Rico. También se le proveerá a toda persona, compañía u organización que así lo solicite por escrito y a las personas o instituciones privadas para las cuales esta información es de interés por la naturaleza de las actividades que llevan a cabo, ante la amenaza y el peligro que pueden representar para ellas las personas que cometen algunos de los delitos enumerados en esta Ley. Esto comprende, sin que se entienda como una limitación, a la víctima y sus familiares, las escuelas, las instituciones, y establecimientos de cuidado de niños, las instalaciones recreativas, las instituciones para niños y mujeres maltratados, a cada jurisdicción donde el ofensor sexual tenga su residencia, trabajo o estudie, y donde un cambio de residencia, trabajo o escuela ocurra; y a las agencias responsables de llevar a cabo las verificaciones de antecedentes necesarias para obtener un empleo, según la Sección 3 del National Child Protection Act of 1993 (42 U.S.C. 5119a).</p>	Ley núm. 243 del año 2011

PAÍS	MEDIDAS	FUENTE
España	<p>“5. Será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales.”</p> <p>Artículo 1º. <i>Objeto y ámbito 1.</i> Este real decreto tiene por objeto crear y regular la organización y funcionamiento del Registro Central de Delincuentes Sexuales previsto en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como el régimen de inscripción, consulta, certificación y cancelación de los datos contenidos en aquel.</p> <p>Artículo 3º. <i>Naturaleza y finalidad.</i> 1. El Registro Central de Delincuentes Sexuales constituye un sistema de información, de carácter no público y gratuito, relativo a la identidad, perfil genético, penas y medidas de seguridad impuestas a aquellas personas condenadas en sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales o por trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, regulados en el Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con independencia de la edad de la víctima. Esta información se referirá a las condenas dictadas tanto en España como en otros países, en particular los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa. 2. La finalidad del Registro es contribuir a la protección de los menores contra la explotación y el abuso sexual, con independencia de quien sea el autor del delito, mediante el establecimiento de un mecanismo de prevención que permita conocer si quienes pretenden el acceso y ejercicio de profesiones, oficios y actividades que impliquen el contacto habitual con menores, carecen o no de condenas penales por los delitos a los que se refiere el apartado anterior. Asimismo, el Registro tiene como fin facilitar la investigación y persecución de los delitos a que se refiere el presente real decreto con objeto de proteger a las víctimas menores de edad de la delincuencia sexual, introduciendo medidas eficaces que contribuyan a la identificación de sus autores y de cooperación con las autoridades judiciales y policiales de otros países, en particular con los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa.</p>	<p>Ley 26/2015, de 28 de julio (Ref. BOE-A-2015-8470).</p> <p>Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delincuentes Sexuales.</p> <p>BOE 312/2015, de 30 de diciembre de 2015 Ref Boletín: 15/14264</p>
Inglaterra	<p>El registro de violadores en Inglaterra es conocido como ViSOR (Violent and Sex Offender Register) y obliga, bajo el marco del “Sexual offences act 2003”, a todos aquellos que hayan tenido condenas por delitos sexuales por más de 12 meses, a registrarse en una base de datos a la que solo tiene acceso la Policía y otras entidades estatales relacionadas.</p> <p>Las prohibiciones para los violadores de trabajar con niños están contenidas en la sección 142 del “Education act 2002” también conocido como “Lista 99”.</p>	<p>Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006</p>

Fuente: Tomado de la Sentencia T-512 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas S.

#### 8. DE LA COLISIÓN DE LOS DERECHOS AL BUEN NOMBRE, EL DERECHO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EL HÁBEAS DATA PENAL Y SU NO VULNERACIÓN CUANDO SE PRETENDEN DESEMPEÑAR LABORES DE FORMA HABITUAL Y PERMANENTE CON MENORES DE EDAD, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA<sup>39</sup>

La Corte Constitucional al fallar la acción de tutela ya referenciada, que ordena la revocación del acto del nombramiento de un rector de un colegio con antecedentes penales por delitos sexuales fijo la línea jurisprudencia frente a la colisión de los

derechos al buen nombre, a la intimidad, el hábeas data penal y el derecho de los niños así:

“Es claro que la conservación de los antecedentes penales cumple finalidades constitucionales y legales legítimas a las que esta Corte ha hecho constante referencia (moralidad de la función pública, aplicación de la ley penal, actividades de inteligencia, ejecución de la ley). Por tanto, considera la Corte que no hace parte del derecho de hábeas data en su modalidad suprimir, la facultad de exigir al administrador de la base de datos sobre antecedentes penales, la exclusión total y definitiva de tales antecedentes. En este caso, no hay, en los términos de la Sentencia T-414 de

<sup>39</sup> Sentencia T-512 de 2016 M.P., Luis Ernesto Vargas S.

1992, un derecho al olvido como tal. No lo puede haber, al menos, mientras subsistan las finalidades constitucionales del tratamiento de este tipo específico de información personal<sup>40</sup>. (Énfasis propio).

13. Del anterior razonamiento de la Corte Constitucional se desprende que existen fines constitucionales legítimos que impiden que el antecedente penal pueda eliminarse, como si el mismo nunca hubiera existido. Si bien la supresión como el no almacenamiento ni circulación de datos personales es posible en materia de obligaciones de carácter crediticio, lo mismo no se predica para asuntos penales, ya que no son equiparables. La supresión total de información sobre asuntos crediticios tiene como finalidad la recuperación del historial comercial y financiero que le permita al sujeto su posterior acceso, en tanto que el bien jurídico a proteger es el cumplimiento de obligaciones dinerarias, las cuales en principio, no involucra de forma evidente derechos fundamentales.

14. Sin embargo, el mismo análisis no es posible frente a las condenas judiciales, y en este caso en particular, las de carácter penal. Aquí los derechos fundamentales de las víctimas, en un ejercicio de ponderación tienen una protección constitucional reforzada, comoquiera que estas son titulares de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, valores a los que se les ha adscrito un peso constitucional importante. Ello sin perjuicio de las otras funciones que cumple el antecedente penal como lo indicó la cita antes transcrita. Por lo anterior, no le asiste razón al señor Luis Alfonso Cano Bolaño cuando invoca en su defensa un pretendido “derecho al olvido”, que como se argumentó, no existe en materia penal. Pero lo anterior no implica necesariamente que exista un acceso libre e irrestricto a los antecedentes penales del señor Cano, sino que como lo ha indicado la Corte Constitucional, dicho dato negativo se impone el principio de circulación restringida, el cual debió operar en el caso concreto.

**El *habeas data penal* y su no vulneración cuando se pretenden desempeñar labores de forma habitual y permanente con menores de edad**

16. Sin embargo, como se mencionó de forma precedente, la protección constitucional del *habeas data penal*, no implica la supresión del dato negativo, sino su circulación restringida, por lo tanto, el juez constitucional debe considerar que en el presente caso las autoridades administrativas debieron conocer el dato negativo sin desconocer los derechos fundamentales del señor Cano. En efecto, en el presente asunto el juez constitucional está ante la decisión libre y espontánea del señor Luis Alfonso Cano Bolaño de participar en el concurso de méritos para Docentes y Directivos Docentes convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el Acuerdo 0255 del 2 de octubre de 2012. Ante esta decisión del señor Cano, el dato negativo es de la mayor

relevancia, y bajo este contexto, el conocimiento de sus antecedentes judiciales resultaba adecuado de conformidad con los principios de finalidad, necesidad, utilidad y circulación restringida, que orientan la administración del dato negativo penal, debidamente acreditados como se pasa a indicar y, por lo tanto, no se puede predicar una vulneración del derecho fundamental al *habeas data penal*.

17. Como se estipuló en la consideración 8.7, para poder revelarse el dato negativo del antecedente penal debe verificarse la presencia de una finalidad constitucional legítima, que sea definida de forma clara, suficiente y previa. Para el caso del señor Cano Bolaño, el Acuerdo 0255 del 2012, “por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer los empleos vacantes de *Directivos Docentes y Docentes de preescolar, básica, media y orientadores, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación Departamento del Tolima – Convocatoria número 211 de 2012*”, definió de manera previa el conocimiento de sus antecedentes penales. En el mencionado acuerdo, la Comisión Nacional del Servicio Civil en el artículo 15 fijó los requisitos para hacer parte de la lista de elegibles y tomar posesión del cargo, indicando la ausencia de inhabilidades para ser servidor público. Este fin es constitucionalmente legítimo, en tanto que dicha medida busca la protección de principios constitucionales como la moralidad administrativa, el interés general, el interés superior del menor de edad y la prevalencia de sus derechos fundamentales. Dado que los antecedentes penales constituyen el medio de prueba para determinar si se está en curso de una inhabilidad, encuentra la Corte que el principio de finalidad se encuentra acreditado.

En cuanto al principio de necesidad, la Corte indicó que la información debe ser la estrictamente necesaria para el cumplimiento de la finalidad antes descrita, esto es, verificar o no la existencia de una inhabilidad, como lo estipuló la convocatoria antes mencionada. En este caso, la información se circunscribía únicamente a conocer, i) los delitos penales por los cuales fue condenado y si fueron a título de dolo; ii) las sanciones que le fueron impuestas; y iii) la duración de las penas. Sobre el principio de utilidad, la información sobre los antecedentes penales era útil para verificar la existencia o no de la inhabilidad. En este caso se restringía a examinar si existían o no, las circunstancias que define la norma que le impedirían tomar posesión del cargo.

18. En conclusión encuentra la Sala de Revisión que no es contrario al *habeas data penal* ni a los fines de la resocialización penal, el acceso restringido a los antecedentes penales del señor Luis Alfonso Cano Bolaño. Por el contrario, se trata de información relevante que debió ser conocida oportunamente por las autoridades administrativas encargadas del proceso de selección de directivos docentes. Esta circulación del dato resultaba no

<sup>40</sup> Sentencia SU-458 de 2012.

solamente acorde con los principios de finalidad, necesidad, y utilidad que ostentan la administración del dato negativo penal, sino indispensable para verificar la existencia de inhabilidades, y por esa vía, la idoneidad del aspirante del cargo, como se pasa a estudiar a continuación.

### 9. IMPACTO FISCAL

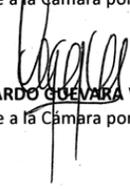
El presente proyecto de ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios.

Atentamente,

De los honorables Representantes,

**ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara - Colombianos en el exterior

  
**GUILLERMINA BRAVO**  
Representante a la Cámara por Valle

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá

### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 073 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Guillermina Bravo Montaño*, *Carlos E. Guevara Villabón*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### Generalidades

Artículo 1°. *Creación.* Créase el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, con el fin de garantizar su inmediata localización y reintegro a su entorno familiar.

Artículo 2°. *Objeto.* El sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, es un conjunto de acciones y estrategias coordinadas entre las entidades del sector público, sector privado y la ciudadanía en general, encaminadas a agilizar la búsqueda, localización y reintegro del niño, niña o adolescente que se encuentra desaparecido.

Parágrafo. Para efectos de esta ley, entiéndase por niño, niña o adolescente desaparecido, toda persona menor de dieciocho (18) años cuyo paradero es desconocido. No es admisible la exigencia de requisitos adicionales, como el que haya transcurrido un tiempo determinado, para considerar a una persona como desaparecida.

Artículo 3°. *Principios.* Los principios que rigen la presente ley son:

Interés superior del niño: Todas las acciones desarrolladas por las entidades competentes en el marco del sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos para la pronta localización y reintegro deben priorizar sus derechos frente a cualquier otra prerrogativa.

Celeridad: Las entidades que componen el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos deberán actuar con urgencia, prioridad e inmediatez en las acciones de búsqueda, localización y reintegro de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

Corresponsabilidad: Es responsabilidad de la sociedad, la familia y de las instituciones públicas y privadas aunar esfuerzos para lograr la pronta búsqueda, localización y reintegro de las niñas, niños y adolescentes desaparecidos.

No discriminación: Las acciones emprendidas por las autoridades del sistema dirigidas a lograr la pronta búsqueda, localización y reintegro de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos deberán realizarse sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, condición socioeconómica o cualquier otra condición social.

Gratuidad. Ninguna actuación de las entidades que componen el Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos causará erogación alguna a las personas que soliciten la activación del mismo.

#### CAPÍTULO II

#### Sistema de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos

Artículo 4°. *Estructura del sistema.* El Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, estará conformado por los delegados de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada mediante Ley 589 de 2000, y por:

1. El Director de la Policía Nacional, o su delegado permanente.
2. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o su delegado permanente.
3. El Ministerio de Defensa.
4. El Ministerio de Transporte, o un delegado permanente.
5. El Ministerio de las Telecomunicaciones de la Información, o un delegado permanente.

6. El Ministerio del Interior, o un delegado permanente.

7. El Ministerio de Relaciones Exteriores, o un delegado permanente.

8. Migración Colombia.

9. El Registrador Nacional del Estado Civil, o un delegado permanente.

10. El Presidente de la Federación Nacional de Departamentos, o un delegado permanente.

11. El Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, o un delegado permanente.

12. Dos representantes de la sociedad civil organizada.

13. Dos representantes del sector privado empresarial.

Parágrafo 1°. La Presidencia y Secretaría Técnica del Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos la presidirán las entidades que conforman la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Director de la Policía Nacional, o su delegado permanente.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento del Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y su articulación con el nivel regional en un término no superior a los 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. A las sesiones convocadas por el Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, podrán invitarse a las entidades, personas u organizaciones públicas o privadas cuya presencia resulte necesaria para el cumplimiento de los objetivos propuestos de acuerdo a los temas que se adelanten. Dicha participación será con carácter honorífico.

### CAPÍTULO III

#### **Estrategia integral de búsqueda, localización y reintegro de niños, niñas y adolescentes desaparecidos**

Artículo 5°. *Estrategia integral de búsqueda, localización y reintegro de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.* Las autoridades que conforman el Sistema integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, diseñarán e implementarán la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, sin que esta excluya o modifique el mecanismo de Búsqueda Urgente, creado en la Ley 589 de 2000, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

a) Se dispondrá la creación, activación y puesta en funcionamiento de una alerta inmediata por la desaparición de niños, niñas y adolescentes.

b) Se promoverán acciones con el sector privado empresarial o comercial para fortalecer las acciones de búsqueda en virtud del artículo 40 de la Ley 1098 de 2006.

c) Se fomentará con el Ministerio de las TIC, los operadores de telefonía móvil y las organizaciones privadas de protección infantil, la creación y puesta

en funcionamiento de aplicaciones y programas gratuitos donde se reporte y publique en tiempo real la información relativa a la desaparición de niños, niñas y adolescentes. De igual manera se deberá habilitar un link en una página de internet oficial para realizar denuncias y garantizar la participación de la ciudadanía en la búsqueda y localización de los menores de edad.

d) Se diseñarán y ejecutarán campañas de comunicación, orientadas a difundir información oportuna de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos que deberán ser publicadas de manera inmediata en las zonas de frontera, instituciones educativas, aeropuertos, terminales, sistemas de transporte de pasajeros, medios de comunicación, sitios web, canales de televisión públicos y privados, redes sociales, periódicos, servicios de radiodifusión sonora, aplicaciones y dispositivos en equipos electrónicos, carteles electrónicos, y todos aquellos que garanticen una rápida difusión de la información.

e) Se adecuará la línea telefónica 123 para recibir denuncias e información sobre los niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Dicha línea estará articulada con la red de comunicaciones de la Policía Nacional. Se realizarán capacitaciones semestrales a los operadores de la línea que reciban denuncias por desaparición de menores de edad, con el fin de que se atiendan los casos de manera rápida, confortante y se sigan estrictamente la reglamentación y protocolo establecido.

f) Se deberá formular una estrategia nacional, dirigida a prevenir la desaparición de niños, niñas y adolescentes, la cual deberá contar con campañas de sensibilización en todo el territorio nacional.

g) Se gestionará y velará por la capacitación permanente de los funcionarios judiciales y de aquellas autoridades que conforman el sistema integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, en el manejo de la información y en el funcionamiento del mismo.

h) Se establecerán mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades integrantes del Sistema, en donde se definirán claramente sus roles, aportes, unificación de protocolos de búsqueda, de criterios para la recepción de denuncias y su ruta de atención, así como la unificación de mensajes a emitir al público.

i) Dentro de la estrategia, se contemplarán mecanismos de seguimiento y evaluación a las mismas.

Parágrafo 1°. En el desarrollo del principio de descentralización las entidades territoriales desarrollarán y prestarán su apoyo en la ejecución de la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

Parágrafo 2°. Las entidades que hacen parte del Sistema contarán con un año a partir de la vigencia de esta ley para diseñar, implementar y publicar la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

## CAPÍTULO IV

**De la alerta inmediata por desaparición de niños, niñas y adolescentes y el Registro Nacional de Niños Desaparecidos**

Artículo 6°. *Alerta inmediata por desapariciones de niños, niñas y adolescentes.* La alerta inmediata se entenderá como un instrumento de la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, a través de la cual se difunde masivamente la información de la desaparición del menor de edad, dada la gravedad de los hechos. Para tal efecto el Sistema integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos deberá a través de un protocolo, especificar los criterios, herramientas, autoridades competentes, modo, lugar, duración y requisitos para su emisión, ampliación y desactivación, en donde se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que la persona desaparecida sea menor de edad.
- b) Que se tenga una base razonable para creer que el menor se encuentra desaparecido.
- c) Que haya un fundamento razonable para creer que la vida y la integridad del niño, niña o adolescente está en un peligro inminente.
- d) Que exista información necesaria de la víctima.
- e) Que exista información suficiente de las circunstancias de la desaparición.

Parágrafo. La alerta deberá ser activada de conformidad con el juicio razonable de las instancias competentes, según el lugar donde se reporte la desaparición, y deberá atender al interés superior de los niños, niñas y adolescentes involucrados. La activación se realizará sin anteponer prejuicios y valores personales, o cualquier otro acto de discriminación que pueda impedir u obstaculizar la búsqueda del niño, niña o adolescente. Esta podrá ser local, departamental o nacional, según la necesidad.

Artículo 7°. *Registro de Información de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos.* El Instituto de Medicina Legal adecuará el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (Sirdec), para unificar, priorizar y diferenciar los registros de menores de edad reportados como desaparecidos. A este sistema tendrán acceso todas las autoridades que conforman el Sistema integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

Parágrafo 1°. La información sobre los niños, niñas y adolescentes desaparecidos, será administrada bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su consulta, uso o acceso no autorizado, de conformidad con la Ley 1098 de 2006.

## CAPÍTULO V

**Disposiciones finales**

Artículo 8°. *Responsabilidad social empresarial.* Las empresas privadas que sean usuarias del espectro electromagnético se podrán vincular con

las campañas e iniciativas para ayudar a ubicar y reintegrar a los niños desaparecidos.

Parágrafo: Las empresas de redes sociales que funcionen en el país, como parte de la función social de las mismas, deberán prestar su ayuda y colaboración en el proceso de difusión, recopilación de información y búsqueda de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

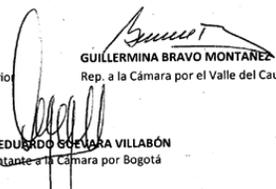
Artículo 9°. *Medidas adicionales para la protección de los niños, niñas y adolescentes.* El Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte implementarán conjuntamente un protocolo especial para el transporte de menores de edad, especialmente en los casos en que se active la alerta inmediata por desapariciones de niños, niñas y adolescentes, aplicable únicamente en el área donde se haya emitido la alerta y sus alrededores, el cual contendrá como mínimo medidas que permitan la verificación plena de la identidad de los menores de edad transportados.

El protocolo de transporte de menores de edad, se deberá ajustar a los lineamientos de la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

Artículo 10. *Seguimiento.* La Procuraduría General de la Nación en ejercicio de su función preventiva y disciplinaria hará seguimiento del cumplimiento de las disposiciones normativas expuestas en la presente ley, y presentará un informe semestral al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la misma, así como de las investigaciones, alertas y sanciones que se emitan en virtud del seguimiento aquí contemplado.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le son contrarias.

De los honorables Representantes,


  
 ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
 Rep. a la Cámara Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑEZ  
 Rep. a la Cámara por el Valle del Cauca

CARLOS EDUARDO SOTOMAYOR VILLABÓN  
 Representante a la Cámara por Bogotá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se radica nuevamente en la Secretaría de la Cámara por la Bancada del Partido MIRA (honorable Representante Carlos Guevara, honorable Representante Ana Paola Agudelo y honorable Representante Guillermina Bravo).

En su primera radicación (abril 27 de 2016), el proyecto fue archivado por cambio de legislatura, la ponencia le correspondió al honorable Representante Carlos Arturo Correa. El 10 de agosto de 2016 la iniciativa se presentó por segunda vez y fue aprobada

por la Honorable Comisión Primera de la Cámara, el día 22 de noviembre de 2016. El 22 de marzo de 2017, fue presentada ante la Comisión Primera de la Cámara, ponencia positiva con modificaciones para segundo debate, por parte de sus ponentes los doctores Harry González, García, Humphrey Roa Sarmiento, Albeiro Vanegas Osorio y Fernando de la Peña Márquez.

Durante su trámite los autores y ponentes del proyecto realizaron conjuntamente dos audiencias públicas (26 de octubre de 2016 y 20 de abril de 2017), con la participación de 23 entidades públicas del orden nacional, quienes con sus valiosos aportes dieron origen a cambios y precisiones necesarios en la estructura del proyecto inicialmente presentado y que hoy se esbozan en el presente texto.

Agradecemos especialmente la colaboración e interés en el Proyecto de la Policía de Infancia y Adolescencia, ICBF, Migración Colombia, International Centre for Missing & Exploited Children (ICMEC) y ONG. Pese a lo anterior, por cambio de legislatura el proyecto fue archivado.

## II. NECESIDAD Y OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto nace por la preocupación que tiene la Bancada del Partido MIRA, a raíz de las altas cifras de desaparición, secuestro, extravío y pérdida de niños, niñas y adolescentes en el país durante los últimos 13 años. Las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal- SIRDEC, reportan 31.088 niños, niñas y adolescentes que han desaparecido entre enero de 2014 y mayo de 2017 el 54%, de ellos no volvieron a aparecer. En promedio son 7 niños que desaparecen al día.

Pese a que existen diversas rutas de recepción de denuncias y estrategias para la búsqueda y localización de los menores de edad desaparecidos que ejecutan las entidades encargadas de la investigación, no podemos omitir que los resultados de recuperación y reintegro de los niños víctimas,

son desalentadores. Más del 55% de los niños perdidos a la fecha no han aparecido. Cifras que nos demuestran que las estrategias de búsqueda, localización y recuperación de niños en Colombia, son ineficientes y requieren mejoramientos en su articulación y ejecución.

La iniciativa crea un Sistema de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos, una estrategia integral de búsqueda, que articula y unifica los procedimientos y rutas de atención para la recepción de la denuncia, búsqueda, y reintegro de los niños desaparecidos con la participación del sector público y privado.

### 2.1 CIFRAS DESAPARICIÓN DE MENORES DE EDAD EN COLOMBIA POR ENTIDAD

#### 2.1.1 CIFRAS INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL SIRDEC

##### - Enero de 2016 a mayo 31 de 2017

Entre enero y mayo de 2017, 1.147 menores han desaparecido (760 niñas y 387 niños), 60 aparecieron muertos, 492 se encontraron vivos (42.9%) y el 51.9% de estos casos, es decir, en 595 casos, las autoridades no conoce el paradero de los niños<sup>1</sup>. Entre el 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016 se reportó un total de 2.887 casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos (2.055 niñas y 832 niños). De los cuales 1.058 aparecieron vivos, 15 muertos y 1.814 a la fecha continúan desaparecidos (62%)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Respuesta derecho de petición con Oficio número 529 GCRNV-SSF-2017 del 30 de junio de 2017 del Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - Medicina Legal. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2017281.

<sup>2</sup> Respuesta derecho de petición con Oficio número 137 GCRNV-SSF-2017, 24 de febrero de 2017 del Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - Medicina Legal. Solicitud realizada por la oficina del honorable Representante Carlos Guevara

CIFRAS 2017 (ENERO A MAYO)					
GENERO	EDAD	ENCONTRADOS MUERTOS	ENCONTRADOS VIVOS	CONTINUAN DESAPARECIDOS	TOTAL
NIÑAS	(00 a 04)	5	1	17	23
	(05 a 09)	11	2	13	26
	(10 a 14)	5	187	177	369
	(15 a 17)	4	157	181	342
	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>347</b>	<b>388</b>	<b>760</b>
NIÑOS	(00 a 04)	2	4	26	32
	(05 a 09)	12	8	12	32
	(10 a 14)	8	53	57	118
	(15 a 17)	13	80	112	205
	<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>145</b>	<b>207</b>	<b>387</b>
<b>TOTAL</b>		<b>60</b>	<b>492</b>	<b>595</b>	<b>1147</b>

**Enero de 2004 a diciembre de 2015<sup>3</sup>**

Según el SIRDEC - entre los años comprendidos entre 2004 y 2015, se reportó un total de 27.054 casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos, de los cuales 416 fueron encontrados muertos. (118 niñas y 298 niños), se encontraron vivos 12.340 (8.235 niñas y 4.105 niños) y continúan desaparecidos hasta la fecha de la respuesta 14.298 niños (8.105 niñas y 6.193 niños).

**Tabla 1. Cifras de niños, niñas y adolescentes desaparecidos - período 2004 a 2015<sup>4</sup>.**

	EDAD	ENCONTRADOS MUERTOS	ENCONTRADOS VIVOS	CONTINUAN DESAPARECIDOS	TOTAL
<b>NIÑAS</b>	0 A 5	6	144	207	357
	6 A 12	32	1.096	999	2.127
	13 A 17	80	6995	6899	13974
	<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>8.235</b>	<b>8.105</b>	<b>16.458</b>
<b>NIÑOS</b>	0 A 5	28	132	358	518
	6 A 12	28	918	1.025	1.971
	13 A 17	242	3055	4810	8107
	<b>TOTAL</b>	<b>298</b>	<b>4.105</b>	<b>6.193</b>	<b>10.596</b>

**27.054**

Encontramos un reporte detallado de las desapariciones por departamento y la capital de la República, en la cual podemos observar que el lugar donde se presenta la mayor cantidad de desapariciones de niños, niñas y adolescentes en todos los rangos de edades es la ciudad de Bogotá con un 48,82%, seguido de Antioquia con un 8,14% y el Valle del Cauca con un 6,72%, mientras que Vaupés, Guainía, San Andrés y Providencia y Amazonas tienen entre 1 y 2 casos con el 0% y el 0,01%.

**2.1.2 CIFRAS INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - AÑOS 2008-2015**

De acuerdo a la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con la entrada en vigencia de la Ley 1098 de 2006, “en el año 2007 se dio inicio a un proceso de diseño y puesta en marcha de un sistema de información, el cual en una primera etapa, se manejó a través de la herramienta de Excel denominada ‘Formato TE 36’. Este proceso concluyó con el diseño y la aplicación del Sistema de Información Misional (SIM), con el que actualmente se encuentra”<sup>5</sup>.

En este entendido, en el período comprendido entre enero de 2008 a noviembre de 2015, según datos del ICBF se presentaron **2.869** casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados, conforme se presentan en las tablas siguientes.

**Tabla 3. Casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados. Discriminado por tipo de sexo. (Fuente: Respuesta DP Rad. Int. 2016005)**

SEXO	PERIODO								TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Femenino	146	130	80	199	133	157	109	138	1.092
Masculino	288	222	163	259	257	230	177	178	1.774
Sin información registrada en el SIM						1	1	1	3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>434</b>	<b>352</b>	<b>243</b>	<b>458</b>	<b>390</b>	<b>388</b>	<b>287</b>	<b>317</b>	<b>2.869</b>

Fuente: Sistema de Información Misional –SIM-

<sup>3</sup> Respuesta derecho de petición con Oficio número 053-2016 DG del 18 de febrero de 2016 de la Dirección General - Medicina Legal. Solicitud realizada por la oficina del honorable Representante Carlos Guevara mediante Radicado 2017004.

<sup>4</sup> Cuadro propio realizado según datos suministrados por Medicina Legal, ibíd.

<sup>5</sup> Respuesta derecho de petición ICBF 21910 de febrero 1° de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016005.

**Tabla 4. Casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados. Discriminado por rangos de edades. (Fuente: Respuesta DP Rad. Int. 2016005)**

RANGOS DE EDAD	PERIODO								TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
0 - 6 años	93	84	75	135	89	78	72	73	699
6 - 12 años	128	105	73	153	143	134	101	101	938
12 - 18 años	125	88	77	156	147	167	105	132	997
mayor de 18 años con discapacidad mental absoluta	1	5	2	11	9	8	9	5	50
sin información en el SIM	87	70	16	3	2	1		6	185
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>434</b>	<b>352</b>	<b>243</b>	<b>458</b>	<b>390</b>	<b>388</b>	<b>287</b>	<b>317</b>	<b>2.869</b>

Fuente: Sistema de Información Misional – SIM-

### 2.1.3 CIFRAS POLICÍA NACIONAL DATOS 2016 Y 2017<sup>6</sup>

Aduce desconocer que no cuenta con la información sobre niños desaparecidos, advierte que durante el 2016 la Policía Nacional capturó 31 personas (19 hombres, 12 mujeres) por el delito de secuestro en los que las víctimas han sido niños, niñas y adolescentes y durante lo transcurrido del año 2017 han sido capturadas 2 personas (hombres) por los mismos delitos.

#### AÑO 2016<sup>7</sup>

En lo corrido del año 2016 se han reportado 4.245 casos de desapariciones en Colombia según el Registro Nacional de Desaparecidos (Sirdec). De los cuales 3.007 han aparecido (1.138 niños y 1.869 niñas), 1.238 de los niños desaparecidos en el 2016 a la fecha no han aparecido, ni se tiene reporte de ellos.

En el 2016 solo han sido capturadas 22 personas, (0.5% del total de desaparecidos), 13 fueron aprehendidos por secuestro simple y 9 por secuestro extorsivo.

#### AÑO 2014<sup>8</sup>

La Policía Nacional, indicó que la información depositada en la base de datos de la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, del 2004 al 2014 destaca que se han realizado 448 rescates de niños, niñas y adolescentes que se encontraban secuestrados en el territorio nacional.

### 2.1.4 CIFRAS POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ

#### AÑOS 2016 y 2017<sup>9</sup>

La Policía Metropolitana de Bogotá responde que en lo corrido del año 2016 se reportaron en Bogotá 423 casos de desapariciones en Colombia según información suministrada por el Centro de Investigación Criminal (CICRI) de la SIJÍN.

De los cuales 410 han aparecido (18 niños y 80 niñas, y 312 adolescentes), 13 de los niños desaparecidos en el 2016 a la fecha no han aparecido, ni se tiene reporte de ellos.

En el 2017 se han reportados 98 niños desaparecidos de los cuales 81 han aparecidos y los 17 casos se encuentran en investigación. En el 2016 solo fueron capturados 4 personas por secuestro y en el 2017 no hay capturas.

### III. DEL ROL DE LAS ENTIDADES Y RUTAS DE ATENCIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE MENORES DESAPARECIDOS EN COLOMBIA

#### 3.1 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

En primera instancia consideraríamos que uno de los entes llamados a liderar los procesos de búsqueda con el fin de lograr el restablecimiento de los derechos de los menores sería el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin embargo lo respondido por el ICBF nos muestra que para el proceso de restablecimiento de derechos de los menores, para esta entidad es indispensable la presencia física del mismo.

“(…) el ICBF apoya a las entidades encargadas de su búsqueda, tales como Policía Nacional, Migración Colombia y Medicina Legal. En este marco, las labores del ICBF se centran en realizar una búsqueda interna, con el objetivo de determinar si el niño, niña o adolescente se

<sup>6</sup> Respuesta derecho de petición S-2017 040579 / OFPLA-GRULE-1.10. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2017090. 26 de febrero de 2017.

<sup>7</sup> Respuesta derecho de petición S-2016 284620 / OFPLA-GRULE-1.10. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016156.

<sup>8</sup> Respuesta derecho de petición S-2016-043023-DIPON de febrero 1° de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016002.

<sup>9</sup> Respuesta derecho de petición S-2017-079814 / MEBOG-COMAN-29.25. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2017089.

**encuentra vinculado a alguno de los programas de protección del ICBF o si ha recibido algún tipo de atención en algún servicio de la entidad.**<sup>10</sup> (Negritas y subrayado fuera de texto).

Indica en el mismo sentido el ICBF que “(...) **ante la ‘desaparición’ de un niño, niña o adolescente no es variable la apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos.** No obstante, cuando al ICBF es remitido un niño, niña o adolescente que se encontraba sin la presencia de sus padres o familiares, se da apertura a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, cuyo motivo de ingreso es ‘extravío’<sup>11</sup>. (Negritas y subrayado fuera de texto), reafirmando lo anteriormente indicado y es que efectivamente para el ICBF debe existir la presencia material del niño para salvaguardar sus derechos, dejando a un lado su misional preventiva en la protección de sus derechos ante la vulneración o posible violación de los mismos.

### **3.2 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA PÚBLICA Y POLICÍA NACIONAL**

Mediante la Directiva Ministerial N° 06 de 2006, el Ministerio de Defensa Nacional impartió instrucciones a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, tendientes a adoptar medidas para prevenir la desaparición forzada de personas, apoyar la investigación de un delito y la búsqueda de personas desaparecidas. En dicha directiva les indica a las unidades operativas, tácticas y operacionales de la Fuerza Pública, atender de forma prioritaria las solicitudes de las autoridades judiciales relacionadas con el mecanismo de Búsqueda Urgente o de la investigación del delito desaparición forzada de personas, así como de los procedimientos técnico-científicos que deban adelantarse dentro de los mismos<sup>12</sup>.

En cuanto a la Policía Metropolitana de Bogotá, esta nos responde indicando que: **“La Policía de Infancia y Adolescencia implementó la Patrulla de Búsqueda de niños, niñas y adolescentes extraviados o evadidos de su hogar desde el año 2014,** la cual brindaba apoyo y acompañamiento a los familiares de esta población vulnerable; es así que para el año 2015 se dio inicio a la sistematización de los casos atendidos<sup>13</sup> (...)” (Negritas y subrayado fuera de texto).

<sup>10</sup> Tomado de la respuesta derecho de petición 21910 de enero 21 de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016005.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional en respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016003 del honorable Representante Carlos Guevara. Respuesta radicada con el N° 14718 MDN-DMSG.EC-1.10 del 4 de marzo de 2016 por el MDN.

<sup>13</sup> Respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016006 del honorable Representante Carlos Guevara, suministrada por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional Seccional Bogotá mediante oficio N° S-2016-024316/SEPRO-GINAD-29.25 del 13 de febrero

### **3.3 MINISTERIO DE JUSTICIA**

Según lo estipulado por la ley y los decretos que rigen la materia, le corresponde al Ministerio de Justicia “(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, la promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende al Sector Administrativo.”, conforme a lo igualmente informado por esta cartera mediante Oficio OFI16-0001314-DCP-3200 del 25 de enero de 2016<sup>14</sup>.

Sin embargo, indica el Ministerio que el ejercicio de la acción penal se encuentra en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, y que con la creación de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en la cual no tiene asiento, y el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal (Conase), como órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha contra los delitos contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión, se ha propuesto esta cartera poner en marcha algunas estrategias dirigidas a focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención y persecución de los fenómenos delincuenciales, en especial aquellos que atenten contra los derechos de los menores de edad, dentro de estas estrategias se encuentran:

1. La elaboración del Conpes de política criminal que brinde los principios, fundamentos y lineamientos para el diseño de estrategias tanto del orden nacional como regional y local, para el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización que permitan la desarticulación de las redes criminales asociadas al narcotráfico, el crimen organizado y otros fenómenos delincuenciales.

2. La formulación del Conpes de prevención de la delincuencia juvenil.

3. La creación del Observatorio de Política Criminal para la generación de evidencia empírica que sea insumo para la toma de decisiones en la materia, con las cuales se pueda priorizar territorios, presupuestos y acciones.

4. La formulación de lineamientos sobre prevención de fenómeno de pandillas.

5. Continuar ejerciendo la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, conforme a la Ley 1709 de 2014, y los Decretos 2897 de 2011 y 2050 de 2014, organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en materia de política criminal.

de 2016.

<sup>14</sup> Respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016004 del honorable Representante Carlos Guevara, radicado ante el Ministerio de Justicia con el N° EXT16-0001901.

Pese a estas estrategias que plantea el Ministerio adelantar, encontramos que en materia de políticas de defensa de los derechos de los menores de edad a pesar de encontrar algunas leyes que pretenden materializarlos, no existe una política de Estado frente a estos y el flagelo de la desaparición de un menor, sea esta dentro del conflicto armado o no, debe ser priorizado por todas las instituciones públicas e incluso por aquellas privadas que puedan suministrar información tendiente a encontrar al menor desaparecido.

#### IV. DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL AL MENOR

En 1924, la Sociedad de Naciones (SDN), adoptó la Declaración de Ginebra, declaración histórica por cuanto en esta por primera vez se reconoce la existencia de derechos específicos para los niños y las niñas, pero sobre todo la responsabilidad de los adultos hacia ellos, sin embargo estos fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, al establecer en su texto que: “la maternidad y la infancia tienen derechos a cuidados especiales y asistencia” y al describir a la familia como “la unidad grupal natural y fundamental de la sociedad”.

Posteriormente, en 1959, Naciones Unidas aprobó una Declaración de los Derechos del Niño que incluía 10 principios. Pero no era suficiente para proteger los derechos de la infancia porque legalmente no tenía carácter obligatorio.

Con la firma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, se estableció al finalizar el artículo 23 que en caso de disolución del matrimonio “se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos”, igualmente el artículo 24 estatuyó derechos específicos para esta población así:

“Artículo 24

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.” (Subrayado fuera de texto).

En ese mismo año, al establecerse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quedó consignado en su texto en el artículo 10, en su parte final que: “Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra

el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

El 20 de noviembre de 1989 se aprobó en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), esta convención es un tratado internacional que recoge los derechos de la infancia y es el primer instrumento jurídicamente vinculante que reconoce a los niños y niñas como agentes sociales y como titulares activos de sus propios derechos. La Convención tiene tres protocolos que la complementan. El protocolo relativo a la venta de niños y la prostitución infantil, el protocolo relativo a la participación de los niños en conflictos armados y el protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones para presentar denuncias ante el Comité de los Derechos del Niño<sup>15</sup>.

Actualmente ha sido suscrita por 195 países, entre los cuales se encuentra Colombia, quien la suscribió el 26 de enero de 1990 y fue ratificada el 28 de enero de 1991.

Esta convención plantea en su artículo 3 que todas las medidas que se tomen respecto del niño bien sean por las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, estas deben estar basadas en la consideración de atender el interés superior del menor. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

En cuanto al tema que atañe a esta iniciativa legislativa, la Convención establece en su artículo 11 la adopción de medidas de lucha contra los traslados ilícitos y la retención ilícita de los menores al extranjero.

En Colombia, desde la década de los años veinte encontramos legislación concerniente a los menores, con la Ley 98 de 1920 se instituyeron las Casas Especiales y los Juzgados de Menores para proteger a los jóvenes con problemas de conducta. En 1926 con la Ley 79 de ese mismo año, se creó el Instituto Tutelar destinado a la guarda y educación de los menores, el Consejo de Asistencia Pública encargado de asesorar al Gobierno nacional, y la Oficina de Información de la Asistencia Pública dentro del Ministerio de Instrucción Pública, encargada de suministrar toda clase de datos a los interesados y de llevar la información estadística.

La Ley 129 de 1931 adoptó normas para la protección del menor trabajador, la Ley 45 de 1932 fue la primera que estableció el reconocimiento de los hijos naturales y las obligaciones respectivas de los padres para con ellos.

<sup>15</sup> <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

Con la promulgación de la Ley 83 de 1946 sobre la defensa del niño, se crea la jurisdicción de menores con jueces especializados, define estados abandono o de peligro moral y/o físico del menor, crea el Consejo Nacional de Protección Infantil encargado de la prestación y organización de los servicios sociales para la mujer embarazada, madres lactantes y los infantes, madres solteras, al niño anormal o enfermo, niños en edades escolar, preescolar y post-escolar, menores infractores de normas penales, madres y menores que trabajan, entre otros.

Mediante la Ley 75 de 1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en reemplazo del Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia, y en él se centralizan los servicios de atención y protección de los menores de 18 años, siendo el ente encargado de proveer a la protección del menor y, en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas. Igualmente esta ley es la encargada de crear la figura del defensor de menores.

En 1979, la Ley 7ª de ese año, crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, bajo la coordinación del ICBF es el encargado de formular los principios fundamentales tendientes a proteger a la niñez colombiana.

En virtud de esta delegación, el ICBF expidió la Resolución 773 de 1981, mediante la cual se reglamenta la protección de menores de 18 años en el ICBF.

El 27 de noviembre de 1989 se expide el Decreto 2737, conocido también como el Código del Menor, en este decreto se fijan las normas necesarias para adelantar el proceso administrativo de protección del menor, se crean las comisarías y defensorías de familia, en reemplazo del defensor de menores y la procuraduría delegada para la defensa del menor y la familia.

Al año siguiente, mediante el Decreto 1310/90, se crea el Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Niñez y la Juventud, ente consejero del Gobierno nacional encargado de asesorar en el diseño de políticas, programas y actividades relacionadas con el efectivo ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud, proponer las medidas necesarias para que, en consideración al interés superior del niño, se cumplan y actualicen las normas que regulan los derechos y libertades de los menores de 18 años, y fomentar el desarrollo de programas para la defensa, protección y promoción de los derechos de la niñez y la juventud.

Con el proceso constituyente de 1991, se estableció en el artículo 44 de la Constitución Nacional los derechos fundamentales de los niños e instituyó la prevalencia de sus derechos por encima de los demás, dicho artículo reza:

“**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser

separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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

**Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.**” (Negrita y subrayado fuera de texto)

El Decreto 1405 de 1999, reglamentario del artículo 99 de la Ley 508 de 1999, establece el concepto de atención integral, como el “conjunto de acciones que se dirigen a un mejoramiento en la calidad de vida de los menores de cero a seis años, y contribuyen a su adecuado desarrollo físico y psicoactivo, con la participación activa de la comunidad y de la familia en la ejecución y seguimiento de los programas.”, y establece programas de atención a la niñez.

La Ley 589 de 2000, instauró el Mecanismo de Búsqueda Urgente con el fin de disponer en forma inmediata el adelanto de las diligencias necesarias para dar con el paradero de una persona.

Con la Ley 724 de 2001, se institucionaliza el Día de la Niñez y la Recreación en el país, el cual se celebrará el último día sábado del mes de abril de cada año.

Posteriormente, ese mismo año se expide la Ley 679, esta ley estatuye un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía, el turismo sexual con menores de edad, por medio de ella se dictan medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio.

Mediante la Ley 971 de 2005, se crea el Mecanismo de Búsqueda de Personas Desaparecidas, dentro del cual quien sepa de la desaparición de una persona, podrá solicitar a cualquier autoridad judicial la activación del mecanismo de búsqueda urgente, el cual se reglamenta por medio de esta ley como prevención del delito de desaparición forzada, y sin especificar si se tratare de un menor de edad o no.

En el año 2006, se promulga la Ley 1098 de 2006, también conocida como el Código de Infancia y Adolescencia. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Establece la prevalencia del reconocimiento a la

igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Con la Ley 1336 de 2009, se adiciona la ley 679 de 2001 en la lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

Estos son algunos de los esfuerzos legislativos que ha realizado el Estado colombiano en el último siglo, sin embargo, en torno a las desapariciones de menores por fuera del conflicto armado, no se han establecido mecanismos preferenciales para la búsqueda de menores de edad, ni tampoco, sobre la prevención de salida de estos del territorio nacional.

Tal como lo afirma el Instituto de Medicina Legal en respuesta al derecho de petición enviado en febrero de este año: “En lo que al Instituto Nacional de Medicina Legal refiere, **en la actualidad no existen protocolos de atención dirigidos específicamente a infancia y adolescencia.** Los protocolos actuales aplican de manera general a cualquier persona desaparecida sea esta menor o adulta y se enmarcan dentro del Plan Nacional de Búsqueda, diseñado desde la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.”<sup>16</sup> (Negritas y subrayado fuera de texto).

#### V. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA Y NORMATIVA INTERNACIONAL

En Colombia, hemos conocido de la presentación de varias iniciativas legislativas tramitadas en el Congreso de la República, que van encaminadas unas a la creación de alertas que coadyuven a la búsqueda de los niños desaparecidos y otras a establecer medidas para prevenir el rapto de menores.

Una de estas iniciativas fue el Proyecto de ley número 280 de 2009 Cámara, presentado por el honorable Representante Guillermo Rivera en marzo del 2009, el proyecto buscaba la protección integral de los niños que sean víctimas de rapto, desaparición o secuestro, basada en el principio de la solidaridad de la sociedad civil, en especial de los medios de comunicación y las entidades del Estado. Se crea la Alerta Luis Santiago, la cual tiene como finalidad lograr la pronta recuperación de los niños que hayan sufrido cualquier tipo de desaparición o secuestro, además de evitar cualquier tipo de daño físico o psicológico. Una vez hayan transcurrido 8 horas de la noticia de desaparición del menor, el Comandante Departamental de Policía, será la autoridad encargada de emitir la alerta inicial dentro de su jurisdicción, a su vez los Comandantes Municipales de Policía serán los encargados de emitir dicha alerta, en los respectivos municipios y cabeceras, previa autorización de los padres o de quien ejerza la patria potestad.

Para este proyecto fueron designados como ponentes los honorables Representantes Guillermo

Rivera Flórez, David Luna Sánchez, Orlando Guerra de la Rosa y Miriam Alicia Paredes, quienes debatieron ponencia positiva para primer debate en la comisión primera de la Cámara, pasando a plenaria igualmente con ponencia positiva. Sin embargo el proyecto fue archivado. Siendo presentado nuevamente el 21 de julio de 2010 por los Representantes Guillermo Rivera, Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos Salazar, Hernando Prada, y Gustavo Hernán Puentes, obteniendo el radicado 019 de 2010 Cámara, 056 de 2011 Senado. El proyecto surtió su trámite en la Cámara de Representantes y fue aprobado por su plenaria el 26 de julio de 2011, sin embargo al hacer tránsito al Senado de la República, el proyecto fue archivado con ponencia para primer debate por solicitud de retiro del autor el 11 de abril de 2012.

Otra iniciativa legislativa fue la presentada por el honorable S Simón Gaviria el 3 de noviembre de 2010, radicado con los números 130 de 2010 Cámara y 070 de 2011 Senado. Este proyecto buscaba crear el Sistema Nacional de Alerta Temprana para menores de edad, adultos Mayores y discapacitados desaparecidos, como el procedimiento a través del cual, cualquier autoridad de policía alerta a la ciudadanía a través de la televisión, radio, prensa, internet y demás sistemas de información asociados voluntariamente sobre menores de edad desaparecidos y menores de edad víctimas de desaparición forzada, adultos mayores y discapacitados en cualquier parte del territorio nacional.

La propuesta legal surtió su trámite en la Cámara de Representantes pasando luego al Senado de la República, en donde tuvo ponencia positiva para primer debate, sin embargo fue archivada por vencimiento de términos.

#### 5.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

##### 5.1.1 ESTADOS UNIDOS<sup>17</sup>

Una de las experiencias para prevenir y combatir el rapto y la desaparición de menores es la llamada ‘Alerta Amber’, corresponde a las siglas de America’s Missing: Broadcast Emergency Response, cuya traducción al español es: niños extraviados en Estados Unidos: transmisión en respuesta a emergencias. Es un componente del Sistema de Alerta de Emergencias (Emergency Alert System, EAS, por sus siglas en inglés) que ayuda a rescatar a menores secuestrados. La Alerta Amber también recibió este nombre por una niña de 9 años que fue secuestrada y posteriormente encontrada sin vida, Amber Hagerman.

¿Cómo funciona?

Una vez que los funcionarios de las fuerzas de orden (por ejemplo, la Policía) confirman la desaparición de un (a) niño (a), se envía una Alerta Amber a las estaciones de radio, televisión y a las

<sup>16</sup> Oficio N° 053 -2016 - DG del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016004 del honorable Representante Carlos Guevara.

<sup>17</sup> Información tomada de la página web de la Federal Communications Commission. [https://transition.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/sp\\_AMBERPlan.html](https://transition.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/sp_AMBERPlan.html)

compañías de cable. Estas alertas también se pueden recibir en mensajes de texto gratuitos en los teléfonos celulares de algunos suscriptores. Las compañías de radio y televisión interrumpen la programación para transmitir la información voluntariamente a la comunidad, usando el EAS – el mismo concepto que se usa en caso de inclemencias climáticas o en emergencias nacionales. La descripción del (de la) menor secuestrado (a), del presunto secuestrador y los detalles del secuestro se transmiten a millones de radioescuchas y televidentes (la alerta se lee luego de la emisión de un característico tono de sonido, junto al enunciado: “Esta es una Alerta AMBER” – “This is an AMBER Alert”, en inglés). La alerta también proporciona información sobre cómo el público que tiene información relacionada con el secuestro se puede comunicar con la policía o con las agencias o fuerzas de orden apropiadas.

El objetivo de las Alertas AMBER es movilizar a toda una comunidad, agregando millones de ojos y oídos para observar, escuchar y ayudar a conseguir el retorno del (de la) menor a salvo y para capturar al sospechoso.

Las fuerzas de orden activarán la Alerta AMBER si:

- Consideran que ha ocurrido un secuestro y el/la menor se encuentra en peligro inminente de daño físico grave o muerte.
- Tienen suficiente información descriptiva sobre la víctima y sobre el secuestro para activar la Alerta AMBER y ayudar a recuperar al/a la menor.
- La víctima del secuestro es un/una persona de 17 años o menor.

### 5.1.2 MÉXICO

El 2 de mayo de 2012, el Gobierno Federal, implementa y pone en funcionamiento el Programa Nacional Alerta AMBER México, para coadyuvar en la búsqueda y localización de niñas, niños, y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, ya sea por motivo de ausencia, desaparición, extravío, la privación ilegal de la libertad, o cualquier otra circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

El Protocolo Nacional Alerta AMBER México, es el resultado de la suma de esfuerzos interinstitucionales, fomentando la coordinación y cooperación, entre las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil, empresas de transporte de personas, medios de comunicación y otros sectores involucrados. Se trata de un mecanismo independiente del proceso judicial que en su caso, se inicie por las autoridades competentes.

El Programa Nacional Alerta AMBER México, como estrategia busca sensibilizar y concientizar a la sociedad en general, sumando miles de ojos y oídos para ver, escuchar y apoyar en esta tarea, con la finalidad de promover acciones en conjunto con las autoridades, obteniendo así, una herramienta eficaz de difusión, que contribuya en la búsqueda,

localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes.

Con la puesta en marcha de este instrumento, México se convierte en el décimo país a nivel mundial, y el primero en América Latina en adoptar el Programa Alerta AMBER.

La facultad de evaluar, analizar y autorizar la activación de la Alerta, recaerá en la Procuraduría General de la República a través de la Coordinación Nacional, y cuando el caso lo amerite, se coordinará con los enlaces estatales; dicha solicitud se remitirá al enlace de la Secretaría de Seguridad Pública y este procederá a activar la Alerta, con la información vertida en el Formato Único.

Para ello se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- Que la niña, niño o adolescente sea menor de 18 años.
- Que se encuentra en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad.
- Que exista información suficiente: nombre, edad, sexo, características físicas, señas particulares, padecimientos, discapacidades, vestimenta que portaba al momento de la ausencia, así como la descripción de las circunstancias de los hechos, las personas y vehículos involucrados, la última vez que fue vista y alguna otra información que se considere relevante.<sup>18</sup>

### 5.1.3 GUATEMALA

En agosto de 2010, el Congreso guatemalteco aprobó la Ley del Sistema de Alerta Temprana para localizar y proteger a niños y niñas desaparecidas o secuestradas (decreto 28-2010) - **Alerta AlbaKeneth**, en homenaje a dos niños de ocho y cuatro años respectivamente, que fueron secuestrados y brutalmente asesinados. Está inspirada en la Alerta Amber que se creó en EEUU en 1996, y pretende movilizar en las primeras horas de un secuestro toda una plataforma de búsqueda y protección a nivel estatal, privado y social, que permita encontrar con vida al niño, niña o adolescente. Asimismo, persigue conmovir a toda la comunidad y tener millones de ojos y oídos adicionales para ver, escuchar y ayudar con el retorno seguro del niño, niña o adolescente y la captura del sospechoso.

### 5.1.4 ARGENTINA

Con la sanción de la Ley N° 26.061 de PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Esta Ley otorgó el marco normativo necesario para emprender reformas profundas destinadas dejar atrás el régimen tutelar de Patronato, sistema violatorio de los derechos fundamentales de los chicos y, por lo tanto, de las obligaciones internacionales contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990 y otorgarle jerarquía constitucional en el año 1994.

<sup>18</sup> Información tomada de <http://www.alertaamber.gob.mx>

EL REGISTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE PERSONAS MENORES EXTRAVIADAS fue creado mediante la Ley 25.746 en el año 2003, y funciona en el ámbito de la SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS de la NACIÓN. Fue concebido como un organismo de estadística y recopilación de los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes perdidos en todo el territorio del país. El objetivo del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas es organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos sobre personas menores de edad de quienes se desconozca el paradero, así como también de aquellos que fueran localizados o se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación, en todos los casos en que desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios<sup>19</sup>.

En virtud de la irrenunciable responsabilidad que el Estado Nacional tiene respecto de esta problemática, se realizaron además capacitaciones con las Fuerzas de Seguridad nacionales y provinciales, con el objeto de poner en común los criterios de comunicación de las denuncias. Además, se realizaron jornadas de reflexión y análisis sobre la problemática con representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público Fiscal, de los sectores de Salud y Educación, de organizaciones de la comunidad y con integrantes de las Direcciones y Secretarías de Niñez, Adolescencia y Familia de los distintos gobiernos municipales y provinciales.<sup>20</sup>

### 5.1.5 ESPAÑA

En julio del 2014 el Ministerio del Interior español ha presentado el Sistema de Alerta por Menor Desaparecido, ‘Alerta Menor Desaparecido’, esta herramienta pretende la emisión de alertas y llamamientos de colaboración a la población a través de los medios de comunicación y de aquellas entidades y organismos con la capacidad tecnológica adecuada para la transmisión de mensajes a la sociedad con la finalidad de conseguir la colaboración ciudadana, en aquellos casos de secuestro de menores en los que la activación del sistema se considere necesaria.

La decisión para poner en marcha el Sistema ALERTA–MENOR DESAPARECIDO corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad, a propuesta de las autoridades policiales responsables de la investigación de la desaparición del menor.

Para la solicitud de emisión de una alerta se deben cumplir todas y cada una las condiciones siguientes:

- Que el desaparecido sea menor de 18 años.

<sup>19</sup> <http://www.sipi.siteal.org/politicas/512/programa-nacional-de-prevencion-de-la-sustraccion-y-trafico-de-ninos-y-de-los-delitos>

<sup>20</sup> Información tomada de la web del Ministerio de Salud de Argentina <http://www.msal.gov.ar/index.php/component/content/article/28/153-registro-nacional-de-informacion-de-personas-menores-extraviadas>

- Que la desaparición haya sido previamente ratificada como de alto riesgo de acuerdo con la Instrucción 1/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

- Que existan indicios razonables de que la desaparición ha sido de carácter forzoso.

- Que los investigadores policiales tengan la presunción de que el desaparecido está en una situación de inminente peligro de muerte o riesgo para su integridad física, así como que la emisión de la alerta atiende al interés de la investigación y no va a constituir un perjuicio añadido al menor.

- Que se disponga de datos suficientes sobre el desaparecido para que la petición de colaboración a la población pueda dar algún resultado positivo.

- Que exista consentimiento para la emisión de la alerta por quien ostente la patria potestad o tutela legal del menor desaparecido.<sup>21</sup>

### 5.1.6 COSTA RICA

La Ley 9307, más conocida como Ley Yerelin, establece la “Creación del Sistema de Alerta y el Procedimiento para la Coordinación y Reacción Inmediata entre las Instituciones Públicas y Privadas ante la Desaparición o Sustracción de Personas Menores de Edad” indica que las empresas públicas, las privadas y los organismos no gubernamentales que participen en telefonía móvil pondrán a conocimiento de sus clientes, por medio de mensajes de texto, correos o cualquier otro medio que estos determinen, la difusión de las alertas que emita la Unidad de Alerta que establecerá el OIJ para la búsqueda de personas menores de edad reportadas como desaparecidas o sustraídas.<sup>22</sup>

La ley pretende dos cosas: en primera instancia, que cuando se dé una alerta en el 9-1-1 de un niño desaparecido, no se tenga que esperar el protocolo de 24 horas para que se inicie la búsqueda y en segundo término, que se distribuya la imagen del menor en todas las líneas telefónicas celulares, a fin de que todo el país ayude a encontrarlo.

## VI. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

**Trámite legislativo:** Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades

<sup>21</sup> Información tomada de la página web del Ministerio del Interior de España <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/colaboracion-ciudadana/alerta-menor-desaparecido>.

<sup>22</sup> Información tomada de la página web del patronato nacional de infancia de Costa Rica [http://www.pani.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1252:2016-01-06-18-13-48&catid=36:noticias&Itemid=1](http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:2016-01-06-18-13-48&catid=36:noticias&Itemid=1)

de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

**Legalidad del proyecto:** El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

**Iniciativa legislativa:** El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.”.

**Contenido Constitucional:** El proyecto se ajusta al Capítulo III de la Constitución Política de Colombia que trata “De las Leyes”, comprendido desde el artículo 150 y subsiguientes.

## VII. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa:

a) Crea el sistema de búsqueda de niños desaparecidos con la participación de 18 entidades públicas y la ciudadanía, encargada de dirigir y ejecutar una estrategia articulada, unificada, y eficaz de búsqueda, localización y reintegro del niño desaparecido.

b) Contempla que las entidades deberán actuar con urgencia, prioridad e inmediatez en casos de desaparición de menores de edad.

c) Dentro de las estrategias se contemplan: la participación del sector empresarial, la creación y puesta en funcionamiento de aplicaciones y programas gratuitos donde se reporte y publique la información de los menores, diseño y ejecución de campañas de comunicación en las zonas de fronteras, instituciones educativas, aeropuertos, terminales, sistemas de transporte de pasajeros, medios de comunicación, sitios web, canales de televisión públicos y privados, redes sociales, periódicos, servicios de radiodifusión sonora, aplicaciones y dispositivos en equipos electrónicos, carteles electrónicos, y todos aquellos que garanticen una rápida difusión de la información. Se adecuará la línea 123 para recibir denuncias. Se deberá formular una política para prevenir la ausencia injustificada de los menores, se capacitará a los las autoridades que conforman el sistema en el manejo de la información y en el funcionamiento del sistema, se establecerán funciones claras y específicas a cargo de cada integrante del sistema, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación a las mismas.

d) Crea la alerta inmediata por desapariciones de niños, niñas y adolescentes. (Difusión masiva de la información del menor. Esta podrá ser local, departamental o nacional según la necesidad.

e) Medicina Legal deberá unificar, priorizar y diferenciar los registros de menores de edad reportados como desaparecidos en el SIRDEC (Sistema de Información red de desaparecidos y cadáveres).

f) La información sobre los niños, niñas y adolescentes desaparecidos, será administrada bajo

las condiciones de seguridad de conformidad con la Ley 1098 de 2006.

g) El Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte implementaran conjuntamente un protocolo especial para el transporte de menores de edad. (Evitar fuga de menores).

h) La Procuraduría General presentará un informe semestral al Congreso sobre el cumplimiento de la misma.

## VIII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Cabe resaltar que la iniciativa busca que las herramientas y autoridades existentes se articulen, unifiquen y mejores las estrategias de búsqueda.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congressistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley “*por medio de la cual se crea el Sistema de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos*”.

De los honorables Congressistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA  
Rep. a la Cámara Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑEZ  
Rep. a la Cámara por el Valle del Cauca

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 074 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Guillermína Bravo Montaño, Carlos E. Guevara Villabón*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 36, 60, 140, 147 y 155 de la Ley 1448 de 2011*

*“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno” y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Prorróguese* por dos (2) años a partir de la vigencia de la presente ley el término de solicitud de registro de víctimas ante el Ministerio Público de que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, para las personas que hayan sufrido violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario con anterioridad al 10 de junio de 2011 en los términos del artículo 3° de la misma ley.

Dicha prórroga se entenderá no solo respecto del plazo para rendir declaración de manera individual por las personas que se consideren víctimas del conflicto armado interno, sino, respecto de la solicitud de incorporación en el Registro Único de Víctimas, para pueblos o comunidades indígenas, sus integrantes individualmente considerados, comunidades afrodescendientes o cualquier otro colectivo que haga parte del componente étnico que se considere víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1418 de 2011.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo se excluye de la ampliación del registro el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Artículo 2°. *Espacios para mensajes como medidas de satisfacción y reparación de las víctimas del Conflicto Armado Interno.* Como medida de satisfacción y reparación e información, ordénese a la Autoridad Nacional de Televisión conceder un (1) minuto en televisión nacional de forma obligatoria en un espacio triple A, en el cual se explique a todos los colombianos y en especial a las víctimas, en qué consiste la Ley 1448 de 2011, así como sus beneficios, las rutas de atención y demás información que propenda por la efectiva y real reparación y satisfacción de las víctimas.

Parágrafo 1°. Por medio de este espacio se buscará dignificar la memoria de las víctimas, servir como medio informativo de la actualidad en relación con los esfuerzos del Gobierno nacional para lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas y como espacio educativo para que las víctimas conozcan sus derechos y los trámites correspondientes para acceder a la oferta institucional correspondiente.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará estos espacios dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 3°. Agréguese un parágrafo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Parágrafo 3°.** Entiéndase desplazamiento forzado dentro del territorio nacional aquel que tiene lugar a nivel rural, urbano o en una localidad, municipio o región sin que sea necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques,

sino que basta un temor fundado, de igual forma se entenderá el consistente en la migración de un barrio de una ciudad a otro barrio, siempre que se configuren las circunstancias descritas en la ley.

Artículo 4°. Agréguese un parágrafo al artículo 36 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Parágrafo 3°.** El acceso de las víctimas a la información de la que trata el presente artículo no se les podrá negar o restringir de forma alguna, ni se podrá exigir abogado para que dicha información le sea suministrada a la víctima. La sola prueba de la relación de parentesco y acreditación de su calidad de víctima, será suficiente para que el funcionario judicial se sirva brindar la información correspondiente. De igual forma podrán las víctimas solicitar copias de los expedientes correspondientes a costa de la entidad correspondiente, sin que se requiera abogado para que el servidor público se las expida.

Artículo 5°. *Agréguense dos parágrafos al artículo 140 de la Ley 1448 de 2011.* Del siguiente tenor:

**Parágrafo 1°.** En ningún caso podrá exigírsele a las víctimas de las que trata el artículo 3° de la presente ley, el pago por el trámite de su libreta militar, ni siquiera el del costo de su elaboración; para estos no aplicarán multas, siempre que demuestren su calidad de víctima con el acto administrativo que así los reconoce o con el que se reconoce a la víctima directa demostrando su relación de parentesco.

Artículo 6°. Agréguese un artículo al Título VIII (Participación de las víctimas) de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 154-1. Tipos de garantías a la participación.** Las garantías a la participación podrán consistir en apoyo de transporte, apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos; apoyo para las víctimas en condición de discapacidad o con hijos menores de edad. Igualmente, la administración podrá reconocer a las víctimas el pago de un apoyo económico mínimo de un salario legal mínimo diario (1 slmd), por la participación efectiva en cada una de las sesiones ordinarias y hasta dos sesiones extraordinarias de los espacios de interlocución con las entidades estatales, para el ejercicio de este derecho.

Artículo 7°. Agréguese un artículo al CAPÍTULO. IX (Medidas de satisfacción) de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 143 A. Del derecho de memoria de los pueblos.** La sociedad, los pueblos y en especial las víctimas, conforme lo establecido en el artículo 3° de la presente ley, tienen derecho a conocer y dar a conocer los sucesos, tensiones y presiones históricas que han conducido a la situación actual de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación, como también aquellos hechos que han fortalecido la resistencia y la importancia de las luchas sociales para toda la nación colombiana.

**Parágrafo.** Para cumplimiento de lo anterior, el Gobierno nacional reconociendo a los Lugares de Memoria no gubernamentales e independientes como espacio de salvaguarda de la memoria de los pueblos y de esclarecimiento, les garantizará cuatro principios fundamentales para su existencia y funcionamiento: su carácter participativo, su autonomía, su sostenibilidad y su seguridad.

Artículo 8° *Adiciónese un parágrafo al artículo 147 de la Ley 1448 de 2011.* Del siguiente tenor:

**Parágrafo.** El Gobierno nacional en su deber de garantizar el derecho a la memoria y la participación ciudadana con enfoque diferencial y de género, reglamentará la conformación del órgano directivo del Centro de Memoria Histórica, el cual estará integrado en un 75% por representantes de los siguientes sectores: organizaciones de víctimas, sujetos de reparación colectiva, grupos étnicos, lugares de memoria no gubernamentales e independientes, la academia y organizaciones de derechos humanos y paz, quienes en el desarrollo de las funciones legales tendrán derecho de voz y voto.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias

Cordialmente,



**CLARA ROJAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### FACULTAD DEL CONGRESO

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

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

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

### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

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

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

*Comisión Primera.*

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

### I. Objeto del proyecto

La Ley 1448 de 2011 ha sido un gran esfuerzo y una gran apuesta del Gobierno nacional y de la sociedad colombiana, los cuales han probado en estos cuatro años de vigencia su necesidad e importancia. Hoy podemos hablar de más 8.131.269 (ocho millones ciento treinta y un mil doscientos sesenta y nueve víctimas registradas de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas, las cuales tienen acceso a los beneficios que el Gobierno nacional ha dispuesto por medio de esta ley para las víctimas de todo el país y que gracias a esto se encuentran trabajando en la reconstrucción de su proyecto de vida, en la reconstrucción del tejido social; que hoy se encuentran trabajando por un nuevo país.

Podemos hoy hablar del éxito de un modelo diferente de garantía de los derechos de las víctimas a los vistos anteriormente en el mundo<sup>23</sup>; reconociendo no solo que el país ha sufrido los embates de un conflicto armado, sino también reconociendo que las víctimas que ha dejado el mismo son demasiadas y la atención debida a las mismas debe ser una atención inmediata y con medidas eficaces.

Pero siempre pensamos qué podemos hacer más, que pese a lo ya logrado, es menester del país en pleno dotar de garantías a todas las víctimas que se encuentran tanto dentro, como fuera del territorio nacional y que debemos brindar mayores garantías a aquellas que por motivos de su propia realidad aún hoy, no se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas; es decir aún hoy, pese a ser víctimas del conflicto armado, no cuentan con el acceso a los beneficios que la ley les otorga, por desconocimiento, miedo o desesperanza.

Con el presente proyecto de ley, se busca:

1. Dotar de una mayor garantía a las víctimas del conflicto armado en lo que respecta a la inscripción en el Registro Único de Víctimas y de esta forma que las mismas puedan tener un acceso real y efectivo a los beneficios que el Estado colombiano les ha otorgado.

<sup>23</sup> Sikkink, Kathryn, Marchesi, Bridget, Dixon, Peter, D'Alessandra Federica, Harvard Kennedy School Carr Center For Human Rights Policy, Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos Evaluación Comparativa y Global, 24-10-2014, pág. 5.

2. Se busca también como medida de satisfacción, información y reparación (como garantía de acceso a los beneficios de ley), que se otorgue en televisión nacional un espacio mínimo para la dignificación de las víctimas y su memoria y que de igual forma sirva este espacio como medio de información y difusión de los derechos, beneficios y obligaciones de las víctimas y del Estado.

3. Que se entienda que el desplazamiento forzado no ha sido solo a nivel intermunicipal, ni interdepartamental, sino que el mismo se ha dado como lo ha reconocido la Corte Constitucional colombiana a escala de intraurbana.

4. Garantizar el acceso real y efectivo de las víctimas del conflicto armado al beneficio de exención de prestar servicio militar y que respecto de la obtención de la libreta militar, la misma se pueda obtener sin mayores obstáculos que el cumplimiento de los requisitos que ya impone la ley, sin revictimización, sin cobros extraordinarios y sin incorporaciones a todas luces ilegales.

5. Respecto de los Tipos de garantías a la participación: Las garantías a la participación podrán consistir en apoyo de transporte, apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos; apoyo para las víctimas en condición de discapacidad o con hijos menores de edad. Igualmente, el reconocimiento de un apoyo económico, mínimo de un salario legal mínimo diario (1 slmd), por la participación efectiva en cada una de las sesiones ordinarias y hasta dos sesiones extraordinarias.

6. Se consagra el derecho a la memoria de los pueblos, con él se pretende que estos tengan derecho a conocer y dar a conocer los sucesos, tensiones y presiones históricas que han conducido a la situación actual de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación.

7. El Gobierno nacional en su deber de garantizar el derecho a la memoria y la participación ciudadana con enfoque diferencial y de género, reglamentará la conformación del órgano directivo del Centro de Memoria Histórica.

El articulado del presente proyecto de ley, tiene como objetivo realizar ajustes a la Ley 1448 de 2011, de conformidad con la realidad de lo que el conflicto le ha dejado al país y al desarrollo jurisprudencial en materia de garantías, beneficios y derechos y que de igual forma se ajuste a la realidad actual de las víctimas.

## II. Antecedentes

La Ley 1448 de 2011, mejor conocida como “Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, ha sido un gran esfuerzo del Gobierno nacional, pero también lo ha sido de la sociedad colombiana en pleno, de las organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, la comunidad internacional y las víctimas que han pagado una alta cuota en este conflicto armado.

A partir de la necesidad de resarcir el daño provocado por el conflicto que desde hace más de

50 años enfrasca al país, surge la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se reconoce la existencia de ese conflicto armado interno y la necesidad de reparar a las víctimas dejadas por el mismo, garantizando de igual forma sus derechos a la verdad y a la justicia.

Desde el año 2011, momento en el que fue promulgada la ley, se creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, la cual ha sido la encargada de coordinar el sistema de atención y reparación durante los cuatro años de vigencia de la norma.

Las cifras de la Unidad de Víctimas son contundentes: ocho millones ciento treinta y un mil doscientos sesenta y nueve (8'131.269) víctimas registradas en total<sup>24</sup>, de las cuales seis millones doscientos treinta mil novecientos diez y nueve (6'230.919)<sup>25</sup> son sujetos en este momento de medidas de asistencia y reparación.

Dentro de los diferentes derechos y beneficios con los que cuentan las víctimas a partir de la expedición de la norma en comento, se pueden encontrar unos de carácter individual y otros de carácter grupal o colectivo; dentro de los primeros la reparación por vía administrativa, la atención psicosocial en salud, el acceso a prelación de cupos en universidades públicas, el acceso a créditos especiales con el Icetex, buscan dar a las víctimas del conflicto y a sus familias los elementos esenciales para la reconstrucción de su proyecto de vida.

Para efecto de lograr el cubrimiento del amplio universo de víctimas del país, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 155 estableció el término de cuatro (4) años para que las personas que han sido víctimas del conflicto con anterioridad a la expedición de esta norma (10 de junio de 2011), se acercaran a los organismos correspondientes y realizaran el trámite de registro y las personas que hayan sido víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, después de la entrada en vigencia de la ley, es decir, después del 10 de junio de 2011, contarían con un término de dos (2) años para realizar el correspondiente trámite de registro.

Sin embargo pese al esfuerzo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y del Gobierno nacional para realizar una difusión efectiva de los beneficios, derechos y obligaciones tanto de las víctimas como del Estado, se puede observar que aún hoy existen muchas víctimas sin inscribirse en el Registro Único de Víctimas e incluso existen muchas personas sin interponer la respectiva denuncia por el hecho del que fueron víctimas, debido al temor que generan los actores armados que persisten en las regiones; lo cual lógicamente deja sin acceso a los beneficios a estas víctimas.

<sup>24</sup> Cifras Tomadas de [www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co), 27 de marzo de 2015.

<sup>25</sup> Cifras Tomadas de [www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co), 27 de marzo de 2015.

El desconocimiento de la Ley 1448 de 2011 por parte de las víctimas en general y de la sociedad colombiana muestra que es necesario ahondar en este tema, buscando soluciones y que no se puede caer en el pensamiento de que todo es evidente, ni es posible alegar en este caso, que el desconocimiento de la ley no es excusa. Es menester del Estado colombiano asegurar en lo máximo posible la difusión y el conocimiento por parte de toda la sociedad colombiana de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Las cifras expuestas por la Unidad Especial para la Atención y Reparación a Víctimas en su página de internet, nos muestra<sup>26</sup>:

Total Víctimas Registradas	Víctimas Conflicto Armado
8.131.269	7.844.527
Víctimas Registradas Sujeto de Asistencia y Reparación	Víctimas del Conflicto Armado Declaradas por Sentencia
6.230.919	286.742
Víctimas que Están Siendo Atendidas	Víctimas Directas No Activas Para Atención
5.628.200	1.613.608

En este sentido, se evidencia que día a día crece el número de víctimas, las que pueden hacer parte de los beneficios de ley, gracias a la información para el acceso, pero hay que dar el tiempo suficiente para que esa información llegue de forma efectiva a quienes tiene que llegar, para hacer sus derechos reales.

De otro lado ha desconocido la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado connacionales que se encuentran en el exterior. La UARIV en su informe presentado al Congreso de la República, explica que se vienen adelantando las labores para incorporar a las personas víctimas del conflicto armado en el exterior<sup>27</sup>, reconociendo sin embargo, que a la fecha no se tiene una claridad respecto de cuántas víctimas se encuentran en el exterior, ni cuántas víctimas faltan por registrarse; lo que nos lleva a un universo en el cual no se puede hablar de terminación de término para inscripción en el Registro Único de Víctimas, ya que estaríamos vulnerando los derechos de cientos, quizás miles de víctimas del conflicto armado interno colombiano.

### **1. Prórroga del término establecido para el registro de víctimas del que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras**

La solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, es la declaración que deben realizar todas las personas que hayan sido víctimas en el marco del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011; en este las personas brindarán la información que se les

solicita en el formulario diseñado para el registro, en donde explican las circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho o hechos victimizantes<sup>28</sup>.

Del universo de víctimas que podrían llegar a ser beneficiarias de la Ley 1448 de 2011, con el derrotero dado por la misma ley (1° de enero de 1985), a la fecha 1° de agosto de 2016 (cifra variable), como se ha repetido se encuentran registradas ocho millones ciento treinta y un mil doscientos sesenta y nueve (8'131.269) víctimas y como lo han expuesto diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos, a la fecha no se encuentran registradas todas las víctimas que podrían ser beneficiarias de la ley y frente a este punto existe lo que puede denominarse como “cifra negra”, “cifra oculta” o subregistro, ya que por miedo muchas de las víctimas hoy en día ni siquiera han denunciado ante la autoridad competente el hecho del que fueron víctimas, mucho menos han presentado la solicitud de inscripción ante el Registro Único de Víctimas.

Según el informe presentado al Congreso de la República por parte de la UARIV, trescientos setenta y siete mil doscientos cinco (377.205) víctimas han sido, indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento, mientras los niños y niñas víctimas indemnizadas con encargos fiduciarios llegan a ser 28.316<sup>29</sup>; cifra que nos indica que si bien la UARIV se encuentra realizando su labor, faltan muchas víctimas por ser indemnizadas y muchas otras por ser registradas e inscritas.

La Corte Constitucional colombiana ha resaltado la importancia tanto del proceso de valoración de la información como de la inscripción en el Registro Único de Víctimas para el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas<sup>30</sup>. El saber que actualmente existen en el territorio nacional y fuera de él, víctimas que no se han registrado y que en algunos casos ni siquiera conocen la Ley de Víctimas, no permite que se cierre la posibilidad de la inscripción para esas personas, hasta tanto no se agoten todos los medios idóneos, necesarios y efectivos para que todas las víctimas conozcan la norma con sus beneficios, derechos y obligaciones.

Ha reiterado la Corte Constitucional que la población desplazada (derechos y principios extensivos a las víctimas de los otros hechos victimizantes reconocidos por la ley) tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida como tal y en consecuencia, al acceso urgente, prioritario y diferenciado a la oferta estatal

<sup>28</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/103-guia-de-tramites-y-servicios/1208-solicitud-de-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas>, consultado el 26 de marzo de 2015.

<sup>29</sup> Unidad de Víctimas, Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, pág. 102 y 103.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004 y sus Autos de Cumplimiento, Auto 119 de 2013, Referencia: Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, consultado el 22 de abril de 2015.

<sup>27</sup> Unidad de Víctimas, Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, 2015, pág. 146.

para asegurar sus garantías básicas y mejorar sus condiciones de vida<sup>31</sup>.

En atención a la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y en virtud del Estado de Cosas Inconstitucionales (Sentencia T-025 de 2004), al año 2013 no debería existir subregistro alguno respecto del histórico de víctimas, para lo cual la UARIV debería realizar una estrategia de difusión que permitiera a la población víctima conocer sus derechos, las rutas de atención y los trámites que deben realizar<sup>32</sup>.

La Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (Codhes), explica: *¿la información poco efectiva que recibe la población víctima es apenas una de las barreras de acceso al Registro Único de Víctimas (RUV) que existe actualmente. Ha sido tal el impacto de los problemas institucionales y políticos que dificultan el ingreso de las personas al RUV, que en el primer semestre de 2013 la preocupación sobre el registro ha pasado de ser un asunto poco difundido a convertirse en uno de carácter mediático en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas*<sup>33</sup>.

## 2. Espacios para mensajes como medidas de satisfacción, reparación e información para las víctimas del conflicto armado interno

Ya se ha expresado el problema y la inconformidad de algunas víctimas y organizaciones defensoras de Derechos Humanos frente a diferentes apartes y falencias de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; inconformidades que han sido plasmadas en diferentes informes de medios de comunicación.

Las medidas de satisfacción para las víctimas del conflicto armado interno son definidas por la misma Ley 1448 de 2011 en su artículo 139, el cual establece, que son aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. De igual forma es claro el mismo artículo al explicar que si bien en la ley se expresan algunas medidas, a las ya estipuladas se pueden adicionar otras más.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, explica cómo las medidas de satisfacción permiten a las víctimas desarrollar iniciativas de memoria y reparación simbólica teniendo como fin **restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad de los hechos**<sup>34</sup>.

Aunado a lo anterior las medidas de satisfacción buscan hacerle frente a la estigmatización que siempre deja huella en las víctimas del conflicto y que

incluso la misma sociedad con su indiferencia hace permanente. Dentro de las medidas de satisfacción que en este momento se ponen en práctica por parte de la UARIV encontramos las siguientes, divididas en tres componentes<sup>35</sup>:

**Institucional:** Acciones en materia de satisfacción propiciadas por las diferentes instituciones del Estado, como por ejemplo la exención de la prestación y desacuartelamiento del servicio militar, la aceptación pública de los hechos y solicitudes de perdón público, acompañamiento en la entrega de restos óseos en los casos de desaparición forzada<sup>36</sup>.

**Sociocultural:** Son acciones simbólicas o rituales a través de objetos o espacios que propenden por la preservación y honra de la memoria desde el testimonio de las víctimas y la recuperación de prácticas y escenarios socioculturales, como por ejemplo:

- Actos de homenaje y dignificación.
- Conmemoración de fechas representativas para las víctimas.
- Construcción de monumentos.
- Fortalecimiento de la tradición oral.
- Entre otros.

**Pedagógico:** Acciones dirigidas a la sociedad en general que buscan la reconstrucción de los hechos y la difusión de la verdad desde las víctimas. Dentro de estas se encuentran los foros, conversatorios, talleres, cátedras, expresiones audiovisuales, entre otros.

Es posible observar cómo dentro de las medidas de satisfacción que en este momento están siendo adelantadas, es perfectamente viable solicitar un espacio en televisión nacional a la Autoridad Nacional competente; para que de esta forma se cumpla cabalmente con la obligación estatal de informar a las víctimas con el objetivo de que conozcan las medidas, beneficios, derechos, rutas de atención y tiempos, tal como se contempla en la Ley 1448 de 2011, y que no se dé por cumplida esta obligación solamente con la realización de foros a los cuales la mayoría de las víctimas no pueden asistir.

Si bien el Gobierno nacional y la UARIV han intentado lograr un cubrimiento amplio de las víctimas del conflicto armado, debemos ser realistas y entender que no se ha logrado el 100% del cumplimiento. Debemos entender también que la mayoría de los foros y reuniones se realizan en las ciudades grandes o medianas; y no de manera permanente en el campo, en las veredas; esas zonas lejanas en donde se encuentran muchas de las víctimas de nuestro conflicto armado, razón por la

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> AAVV, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES), Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, Pág. 80.

<sup>33</sup> *Ibid*, pág. 80.

<sup>34</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

<sup>35</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

<sup>36</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

cual muchas de ellas quedan por fuera del amparo de la Ley de Víctimas y por ende tanto víctimas como funcionarios públicos no conocen la ley de víctimas, lo que imposibilita a las primeras para exigir y a las segundas para aplicar.

Se pide un minuto en televisión nacional, un minuto para dignificar la memoria de las víctimas, un minuto para que la sociedad conozca su punto de vista, su historia, se les reconozca, se les dignifique, se les informe, se les garantice el acceso a la ley. Hasta el momento el Centro Nacional de Memoria Histórica ha publicado cerca de treinta y seis (36) informes, los cuales son de muchísima importancia y le han revelado a una parte de la sociedad, una parte de la historia triste del conflicto que hemos vivido; los websites o páginas de internet de los organismos del Estado contienen información también valiosa; pero surgen algunas preguntas sencillas: ¿cuántas víctimas saben leer?, ¿cuántas víctimas tienen acceso a internet?

Siendo la televisión uno de los medios masivos de comunicación más utilizados, cómo no utilizarlo, cómo no ponerlo al servicio de las víctimas y cómo no ponerlo al servicio de la paz. Lo que aquí se propone, sencillamente es la utilización de la tecnología en favor de las víctimas; por medio de este espacio además de dignificar a las víctimas, se podrá notificar de fechas importantes, eventos, derechos, beneficios, obligaciones y rutas de acceso, centros o puntos de atención y ayuda a la garantía de los derechos de las mismas, cuando reconocemos y partimos de la base de que conocer y saber es la base de la exigencia de derechos.

Esta propuesta coadyuva a la necesidad de prorrogar el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y facilitaría cumplir con el objetivo de alcanzar a la mayoría si no la totalidad de víctimas para que tengan conocimiento sobre la ley y a la mayoría de la sociedad le brindarían conocimientos sobre el conflicto y la dignificación de las víctimas, contribuyendo de esta forma al cumplimiento de las medidas de atención, reparación, satisfacción, posibilitando las garantías de no repetición que tienen su fundamento en el conocimiento de nuestra historia y posibilitaría el registro de las víctimas, facilitando el proceso de reparación de las víctimas.

### 3. Desplazamiento forzado intraurbano como hecho victimizante

*“El Desplazamiento Forzado Intraurbano (DFI), como tipología del desplazamiento forzado y manifestación de continuidad en los hechos violentos asociados con el conflicto armado interno en las ciudades, se ha constituido como uno de los retos más apremiantes con miras al logro de soluciones sostenibles para la población víctima y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia”<sup>37</sup>.*

<sup>37</sup> AAVV, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES), Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, pág. 15.

Este tipo de desplazamiento (desplazamiento forzado intraurbano) consiste en la migración forzada de personas de un barrio de una ciudad a otro, a causa de la presión, amenaza, riesgo, entre otros factores, de grupos armados ilegales que buscan ejercer un control territorial y social de la zona<sup>38</sup>.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (Codhes), en su examen del año 2013 sobre desplazamiento forzado, explica cómo a pesar de la jurisprudencia de la Corte Constitucional existente en procura de la protección a las víctimas de desplazamiento forzado en el país, para ese año (2013), al menos la mitad de las víctimas de ese hecho victimizante en su modalidad de intraurbano en la ciudad Bogotá no fueron incluidas<sup>39</sup>.

Frente al hecho de desplazamiento forzado intraurbano valga decir que la Corte Constitucional ha tenido una prolífica construcción jurisprudencial garantista de los derechos de las víctimas de este hecho. Podemos recordar sentencias como la T-025 de 2004 y sus numerosos autos de seguimiento y sentencias como la T-006 de 2014, en donde esta corporación explicó frente al tema del desplazamiento forzado intraurbano lo siguiente: *“En conclusión, la condición de persona desplazada por la violencia se adquiere como consecuencia de la violencia generalizada, sin que se limite a situaciones de conflicto armado, independiente de los motivos de la violencia y de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), puede tener lugar a nivel rural, urbano, o en una localidad, municipio o región y no es necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta que se dé un temor fundado”<sup>40</sup>.*

Según Codhes, puede interpretarse este hecho victimizante (desplazamiento forzado intraurbano) como el hecho de mayor impacto dentro de las expresiones urbanas del conflicto armado en Colombia y el cual se alimenta tanto de las condiciones endémicas de pobreza y fractura social en los barrios marginales, de las expresiones de la violencia en las ciudades y de los intereses

<sup>38</sup> AAVV, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES), Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas, Una Aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, 2013 pág. 22.

<sup>39</sup> AAVV, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES), Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, pág. 22.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Cumplimiento, Auto 119 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

estratégicos de los grupos armados por establecer economías ilegales<sup>41</sup>.

Es por esto que el presente proyecto de ley en este acápite, tiene como objetivo mantener la relación armónica entre la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, garantizando el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano al acceso a los beneficios de ley, sin más limitaciones que el cumplimiento de los requisitos que contempla la misma y sin que deban recurrir a la jurisdicción por medio de la acción de tutela (el medio más utilizado por las víctimas para poder acceder a sus derechos), generando dilación en el acceso a unos derechos que de suyo ya tienen y generando un desgaste mayor y sin razón o motivo a la ya abarrotada de procesos rama judicial. No es posible que las víctimas deban acudir a la acción de tutela como mecanismo para que sus derechos sean respetados debido a que algunos funcionarios deciden darle una aplicación restrictiva a las normas que tienen relación con víctimas y sus derechos, pasando por alto el principio de la norma más favorable de la que habla la Ley 1448 de 2011 en caso de interpretación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Así las cosas el presente cambio se dirige a aclarar el sentido de la norma que define qué se entiende por desplazamiento forzado y desplazamiento forzado intraurbano y qué personas pueden inscribirse en el Registro Único de Víctimas en virtud de este hecho victimizante, accediendo a los derechos que contempla la ley sin generar revictimización, ni desgaste de la justicia sin sentido alguno.

#### **4. Acceso de las víctimas a los procesos y expediente de los procesos penales especiales en el marco de la justicia transicional colombiana en los cuales transitan, sin necesidad de abogado o representante**

El derecho a saber o conocer cómo se le ha denominado internacionalmente al derecho a la verdad, se ha convertido en uno de los pilares y necesidades primarias de las víctimas del conflicto armado<sup>42</sup>. Este hace parte de una triada de principios derechos, que son considerados como mínimos para que se pueda hablar de garantía y respeto de los derechos de las víctimas en un marco de conflicto armado y justicia transicional, considerado de esta forma por diversos doctrinantes<sup>43</sup>.

El acceso de las víctimas a los expedientes de los respectivos procesos en los cuales ellas mismas se encuentran como víctimas, se ha convertido en un trámite tortuoso, engorroso e incluso revictimizante; en donde si la víctima no tiene abogado, bien sea porque no tiene dinero para sufragar los gastos que implica la contratación de uno o porque la Defensoría del Pueblo se encuentra realizando el trámite demorado de asignación del mismo, a la víctima por parte de los operadores jurídicos de procedimientos como el establecido en la Ley 975 de 2005, les es negado el acceso a los expedientes correspondientes y vulnera el derecho a conocer del que son titulares.

Debe tenerse en cuenta que en este momento en el marco de la Unidad de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación, anteriormente Unidad de Justicia y Paz, se cuenta con despachos en la ciudades de Bogotá, Barranquilla, Montería, Medellín, Cali, Santa Marta, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Valledupar y Villavicencio, en donde la primera cuenta con 21 despachos, Barranquilla cuenta con 7 despachos, Montería cuenta con 1 despacho, Medellín cuenta con 8, Cali cuenta con 3 despachos, Santa Marta cuenta con 2 despachos, Bucaramanga cuenta con 4 despachos, Cúcuta, Ibagué, Valledupar y Villavicencio tan solo cuentan con un despacho cada uno<sup>44</sup>; en lo que respecta a grupos satélites, estos los podemos encontrar en Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio<sup>45</sup>.

Mientras Colombia cuenta con 1.101 municipios y 32 departamentos<sup>46</sup>, los despachos de la Unidad de Justicia Transicional solo se encuentran en 11 de ellos, todas ciudades capitales. En tratándose de las víctimas en Colombia salta a la vista que en su mayoría se trata de víctimas que habitan en zonas rurales del país, las cuales tienen un deficiente acceso a la administración de justicia y que sus ingresos les alcanza apenas para lo más necesario<sup>47</sup>. En el ejercicio práctico, las víctimas se ven obligadas a

<sup>44</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/direccion-de-fiscalia-nacional-especializada-de-justicia-transicional/despachos/>

<sup>45</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/direccion-de-fiscalia-nacional-especializada-de-justicia-transicional/grupos-satelites/>

<sup>46</sup> <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>

<sup>47</sup> Cfr. Centro Nacional de Memoria Histórica. Los Pueblos Palafitos: "Ese Día la Violencia Llegó en Canoas"; *Memorias de un Retorno: Caso de las Poblaciones Palafíticas del Complejo Lagunar Ciénaga Grande de Santa Marta*. Bogotá: CNMH, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta Ya! Colombia, Memorias de Guerra y Dignidad, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013; Segura Calvo, Sonia Esperanza, "Impacto del Conflicto Armado Interno en la Familia Colombiana" en Estudios en Derecho y Gobierno, julio, diciembre de 2010, Vol. 3, No. 2. Rojas Andrade, Gabriel, Hurtado, Paola, Grupos Posdesmovilización y Desplazamiento Forzado en Colombia: Una Aproximación Cuantitativa, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES).

<sup>41</sup> AAVV, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, (CODHES), Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas, Una Aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, 2013, pág. 23.

<sup>42</sup> AAVV, Comisión Colombiana de Juristas, Principios Internacionales sobre Impunidad y Reparaciones, Compilación de Documentos de la Organización de las Naciones Unidas, 2007, pág. 25.

<sup>43</sup> Rincón, Tatiana, Verdad, Justicia y Reparación la Justicia de la Justicia Transicional, Ed. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2010, AAVV, Justicia Transicional Teoría y Praxis, Ed. Universidad del Rosario, 2006.

viajar hasta los sitios en donde se encuentran los despachos en los que se tramitan sus procesos y si no cuentan con un abogado, los operadores judiciales no les permiten acceso al expediente; les dan información somera y los hacen devolver a sus sitios de origen, momento en el cual las víctimas han perdido dinero, tiempo y han sido revictimizadas por no tener un abogado para acceder al expediente en el cual se encuentran como víctimas.

La ley penal colombiana es clara al establecer que el acceso a los procesos y expedientes es un derecho de las víctimas, derecho que se ejercerá por intermedio del abogado respectivo. Frente a este aspecto ha dicho la Corte Constitucional que el derecho de las víctimas a participar en el proceso penal, debe asumirse en su estudio de manera sistemática, forma en la cual se entenderá que el trabajo del abogado representante de la víctima junto con el trabajo del fiscal correspondiente, concretizarán los derechos a la verdad, justicia y reparación<sup>48</sup>.

En este punto es visible que con esta restricción a muchas víctimas que no tienen forma de acceder a un abogado, se le está negando el acceso a información que tiene como fin último garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación, al respecto ha dicho la Corte Constitucional: *“Sin embargo, dado que la investigación previa tiene como finalidad determinar si el hecho punible ha ocurrido o no, si la conducta es típica o no, si la acción penal no ha prescrito aún, si se requiere querrela para iniciar la acción penal, si el querellante está legitimado o no para iniciar la acción, si existe o no alguna causal excluyente de antijuridicidad o de culpabilidad (artículo 322, Ley 600 de 2000), no permitirle a la parte civil actuar durante esta etapa o exigir que el acceso al expediente solo pueda hacerlo mediante un derecho de petición, puede llevar a conculcar definitivamente sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Tales limitaciones, por lo tanto, constituyen una afectación grave del derecho de acceso a la justicia que tiene la víctima de un hecho punible”*<sup>49</sup>.

Lo que busca el presente proyecto de ley, es garantizar el derecho de acceso efectivo y real a la justicia por parte de las víctimas en los procedimientos penales especiales en marcos de justicia transicional, sin revictimización, sin dilación y con garantía de derechos; en donde las mismas puedan acceder a los expedientes sin necesidad de que estos tengan que ser solicitados por intermedio de abogado o por medio de derecho de petición, lo cual al final lo único que hace es torpedear el acceso y garantía de los derechos de las víctimas, en estos marcos especiales de justicia.

<sup>48</sup> Cfr. Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, artículos 11 Ordinal (d) y 136 numeral (11); Corte Constitucional, Sentencia C- 516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 228 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza y Eduardo Montealegre Lynett.

### 5. Exención de pagos por concepto de libreta militar para víctimas del conflicto armado exentas de prestar el servicio militar obligatorio

La Ley 1448 de 2011 establece dentro de sus medidas de satisfacción la exención de la prestación del servicio militar y del pago de cuota de compensación por la libreta militar para las víctimas del conflicto armado. En este entendido si la víctima directa de un hecho victimizante se encuentra en edad y con la obligación de presentarse al distrito militar correspondiente para definir su situación militar se encontrará exento de pago de la cuota anteriormente explicada.

Hoy las diferentes normas nacionales de justicia transicional colombiana, tales como la Ley 1448 de 2011 (artículo 140) y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011 (artículos 178 y 179), establecen la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar a las personas que soliciten ser inscritos en el Registro Único de Víctimas, hasta que se defina su condición como tal y el segundo artículo establece el desacuartelamiento de los jóvenes incorporados, una vez se defina su situación como víctima del conflicto armado<sup>50</sup>.

Sin embargo y pese a las disposiciones normativas comentadas anteriormente es posible observar que la realidad de las víctimas del conflicto armado es otra, en informe presentado por la Defensoría del Pueblo del año 2014, se muestra que *“la Corte Constitucional ha estudiado varios casos en los que se han presentado incorporaciones de víctimas del conflicto armado”*<sup>51</sup>. Como ejemplo de esto el informe trae a colación la sentencia T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en donde la Corte ordenó el desacuartelamiento de un joven padre de familia, desplazado el cual fue incorporado al Ejército Nacional como soldado bachiller<sup>52</sup>. Frente a este hecho la Corte Constitucional dijo: *“El hecho de que las autoridades militares no hubieran adquirido certeza sobre la situación del accionante no puede aducirse como justificación válida para incorporarlo ni argumento para mantenerlo retenido”*<sup>53</sup>. Asimismo la Corte resolvió el caso de otro joven desplazado incorporado como soldado regular, en este caso la Corte advirtió: *“al momento de valorar la situación militar de las personas desplazadas, debe partirse de la idea básica de evitar su retorno al origen del conflicto que causó la interrupción de su diario vivir y lo enfrenta a las dificultades de encontrar un nuevo espacio de convivencia pacífica. Entonces, las divisiones militares que operan en el país, al detectar que la persona reclutada es alguien que se encuentra debidamente inscrito en el Registro*

<sup>50</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 140, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

<sup>51</sup> Defensoría del Pueblo, Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, Reclutamiento y Objeción de Conciencia, Informe de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, 2014, pág. 58.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. 60.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 60.

*Único de Población Desplazada, como forma de acreditar su condición de desplazado, debe hacer entrega inmediata de la tarjeta provisional, a fin de proteger, entre otros, el derecho que tiene a la personalidad jurídica, como elemento de la identificación personal*<sup>54</sup>.

En Sentencias T-372 de 2010 y T-291 de 2011, en casos similares de incorporaciones y reclutamientos indebidos de víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional explicó: *“Asimismo, la Corte destacó que resulta apenas razonable y proporcionado, que como sujetos de especial protección, la población desplazada se sustraiga temporalmente de la prestación del servicio militar para evitar volver a ser parte del conflicto armado interno. Por esa razón, las autoridades militares: a) deben expedir a la población desplazada la respectiva tarjeta militar provisional y b) no deben compeler arbitrariamente a este tipo de población cuando cumplida la mayoría de edad, no se hubiese realizado dicha inscripción”*.

De esta forma explica la Defensoría del Pueblo cómo ha tenido que acompañar casos en los que las víctimas del conflicto armado han sido incorporadas a las filas del Ejército Nacional. *“La Incorporación de víctimas del conflicto armado al Ejército es una práctica común a nivel central”*<sup>55</sup>

En muchos casos los problemas que existen se han presentado debido a que:

1. *Se encuentran dificultades de las víctimas al momento de demostrar su condición de víctimas del conflicto armado.*

2. *Existe la exigencia de la autoridad castrense del documento RUV original (la mayoría de los jóvenes cuenta con copia) sin tener en cuenta que el documento RUV, no se constituye como el único medio probatorio de la calidad de víctima.*

3. *Algunos distritos militares no verifican la calidad de víctimas de los jóvenes, bien sea por vía telefónica o vía internet*<sup>56</sup>.

Las cifras de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas de libretas militares entregadas arrojan un número de mil sesenta y cinco (1.065) libretas militares entregadas a víctimas exentas de esta obligación, mientras que las víctimas exentas de prestar el servicio militar pero aún no han recibido la libreta militar ascienden a dos mil quinientos noventa y uno (2.591)<sup>57</sup>.

Mientras las cifras de la Unidad de Víctimas que indican que la obligación del Estado en cuanto a que las víctimas deben contar con sus debidos documentos de identificación según el documento Conpes 3726, está prácticamente cumplida, la cifra de hombres víctimas con libreta militar llega apenas al 35.9%, con rangos de edad entre los 18 y 50 años.

Así entonces, la finalidad y objetivo del presente acápite del proyecto de ley que se pone a consideración, al igual que los anteriores, busca que se cumplan los preceptos legales y jurisprudenciales ya establecidos y de los cuales se ha predicado hasta el momento.

#### 6. Tipos de garantías:

Se propone la creación de un apoyo económico que consista en un salario diario legal como mínimo para apoyar e incentivar la participación de las víctimas en diferentes espacios y escenarios, tales como sesiones ordinarias y extraordinarias.

7. En cuanto a la memoria de los pueblos, es importante que la ley contemple el derecho que tienen los pueblos para conocer las causas o factores que han llevado al conflicto armado.

#### IV. Conclusión

El presente proyecto de ley más que modificar una ley que consideramos como un logro en materia de protección y garantías de los derechos de las víctimas, busca que esas disposiciones, esos beneficios y garantías se encuentren plasmados en la ley de forma expresa o que han sido desarrollos jurisprudenciales y que versan sobre materias tan sensibles.

Es menester del Congreso de la República brindar las herramientas a la sociedad, para que puedan hacer efectivos y reales sus derechos, y más aún cuando se trata de víctimas del conflicto armado interno, personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 076 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Clara Leticia Rojas González*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 797 de 2003.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la concreción de los derechos fundamentales a la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna para el (la) cónyuge y el compañero (a) que habiéndose dedicado por completo a las labores del hogar y a la crianza y educación de los hijos y habiendo mantenido su vínculo jurídico con su pareja haya sido intempestivamente abandonado por

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>56</sup> *Ibid.* 62.

<sup>57</sup> *Ibid.* 62.

esta después de una convivencia no inferior a cinco (5) años.

Artículo 2°. *Amparo*. La persona que se encuentre en las circunstancias descritas en el artículo anterior tendrá derecho a percibir el veinte (20%) por ciento de la pensión de vejez o de la asignación de retiro que le haya sido reconocida al (la) cónyuge o compañero (a) que haya terminado unilateralmente la convivencia con su pareja sin causa legal y después de un tiempo no inferior a cinco (5) años, con independencia de la carga alimentaria que le pueda corresponder al no ser culpable de la separación en los términos previstos por el artículo 411 del Código Civil.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Aunque desde la Ley 90 de 1946 que estableció el seguro social obligatorio y creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales el legislador se preocupó por enfrentar las contingencias que afectan a la persona desde que nace hasta que muere, puede afirmarse que solo con la expedición de la Ley 100 de 1993 logró estructurar un modelo de aseguramiento que a pesar de sus explicables deficiencias –nacidas principalmente de la complejidad de los problemas que constituyen su objeto– ha mostrado bondades y resultados que han hecho progresar la democracia contrarrestando de alguna forma el déficit de igualdad que históricamente ha afectado a la sociedad colombiana.

El Sistema de Seguridad Social Integral nació entonces con el fin de garantizar a la persona una vida digna y de protegerla frente a contingencias inevitables como la de vejez, que atentan contra su disfrute pleno y resultan particularmente relevantes para la colectividad humana. Todas las personas sin distinción alguna deben tener acceso a una pensión cuando llegan a la senectud o cuando su capacidad para trabajar y producir su sustento se ha visto gravemente menguada. La protección plena de los ciudadanos y en especial de los vulnerables constituye la expresión más noble del Estado Social de Derecho. Por esto es que la Honorable Corte Constitucional ha dicho que la finalidad de este modelo es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna<sup>1</sup>.

La realización de este cometido, sin embargo, implica un monumental esfuerzo financiero, que en

el caso colombiano está a cargo de los trabajadores que deben sufragar aportes durante toda su vida productiva con el fin de obtener una tasa de retorno que les procure un merecido descanso y una vida consonante con las exigencias de la vejez y la dignidad de la existencia humana. Por esta razón, al definir la pensión de vejez, la jurisprudencia dijo: *“En la actualidad la pensión de vejez se define como “un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años-, es decir, que el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la nación, sino el simple reintegro que, del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador”*.

En armonía con estos planteamientos la Honorable Corte Constitucional también ha explicado que la pensión debe garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia como fruto del esfuerzo de muchos años de trabajo, permitiendo que el trabajador pueda retirarse sin que ello signifique la pérdida del derecho a unos ingresos decentes y regulares que le permitan su digna subsistencia y la de su familia durante la vejez.

Por tanto, el derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo con los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso “remunerado” y “digno”, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando la productividad laboral se ha visto notablemente menoscabada.

La Ley 797 de 2003, modificatoria de la Ley 100 de 1993, estableció los requisitos para acceder a la pensión de vejez en estos términos:

*“1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.*

*A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.*

*2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo”*.

Conforme con lo anterior, es evidente que solo quien haya acreditado el cumplimiento de los anteriores requisitos consagrados en la ley puede acceder a la pensión de vejez.

¿Qué sucede, entonces, con quienes no pueden satisfacer estas exigencias? La respuesta es muy cruda: carecen del derecho a una pensión dentro del régimen contributivo, por lo que si acaso y en ciertas circunstancias solo podrían aspirar a un auxilio en el régimen subsidiado.

Ante esta realidad, se impone considerar la situación de los cientos de miles de hombres y mujeres que por estar dedicados de lleno al cuidado de los hijos no pueden prestar servicios subordinados y continuos a ninguna empresa o patrono y debido a esta enorme limitación, que configura un caso típico

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T398/2013, MP. Jorge Ignacio, Pretelt Chaljub.

de discriminación indirecta, no tienen recursos para pagar aportes con el fin de construir su pensión de vejez. Lo más aberrante de esta situación es que esta labor, generalmente menospreciada, tiene un significado profundo para la sociedad que se renueva constantemente a través de los niños.

Cabe observar que la jurisprudencia Constitucional<sup>2</sup> se ha ocupado de esta realidad al reconocer que las tareas del hogar por lo general han sido asumidas por la mujer, y que se expresan en tareas no retribuidas ni reconocidas y ejecutadas sin la ayuda de nadie, que preceden a la existencia del mercado económico regular y continúan hoy en día al margen del mismo. De ahí que las heterogéneas y complejas labores del ama de casa ligadas a la función “reproductiva y alimentadora” y que abarcan desde la crianza y educación de los hijos hasta la producción y transformación de alimentos, pasando por la provisión de servicios, el aseo y el cuidado de enfermos o impedidos, además de no ser retribuidas de ninguna forma también son desconocidas como trabajo efectivo, incluso por las mismas mujeres, quienes suelen entender por trabajo exclusivamente el empleo remunerado que se desarrolla fuera del hogar.

Según un estudio realizado por la escuela de negocios de la Universidad de la Sabana, los hombres actuales están cada vez más comprometidos con los quehaceres familiares y se involucran en el cuidado de los hijos y en el mantenimiento de la casa. Sin embargo, de acuerdo con cifras del DANE del año 2013, mientras los varones colombianos utilizan 2 horas y 23 minutos al día para realizar las actividades propias del hogar las mujeres invierten 7 horas 58 minutos en las mismas tareas, lo cual significa que son ellas las que asumen mayoritariamente estas cargas.

Con independencia de la frecuencia y proporción en que cada género lo haga, lo cierto es que las mujeres y hombres colombianos que se dedican por completo a las tareas hogareñas están muy desprotegidas si se les compara con los de otras latitudes. Ecuador, Argentina y España han logrado importantes avances en la materia como lo muestra esta reseña sintética:

• **Ecuador:** En este país se dictó la *Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el hogar*, por cuya virtud se planteó un tratamiento normativo adecuado con el fin de obligar al Estado a realizar la afiliación al Sistema a las personas que realizan el trabajo no remunerado en los hogares<sup>3</sup>.

• **Argentina:** La *Ley 24.828* incorporó a las amas de casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones<sup>4</sup>.

• **España:** Allí existen las llamadas pensiones no contributivas con el fin de asegurar una prestación económica a todas aquellas personas que carecen de recursos ya sea porque son mayores de 65 años o tienen algún grado de discapacidad o simplemente porque no han cotizado al sistema de seguridad social con la densidad suficiente, es decir, que se contempla una solución para no dejar a nadie sin cubrir sus necesidades básicas durante la jubilación y entre ellas a las amas de casa.<sup>5</sup>

Fluye de lo anterior que existen grandes desigualdades en la cobertura de las pensiones sobre todo para aquellas personas que trabajan pero que no intercambian la fuerza laboral a través del mercado, como sucede con los servicios entregados al hogar, que no generan recursos ni ingresos para las personas que lo realizan. Esta contribución, a pesar de su enorme importancia en términos de consolidación familiar y social, no está reconocida como engranaje del aparato productivo y siempre es ignorado en las cuentas nacionales, lo cual conduce a que las personas que entregan su vida al cuidado de la familia parecen no existir y quedan en estado de completa desprotección al llegar a su edad propecta.

En este escenario de vulnerabilidad la mujer aparece como la víctima más frecuente. Ante todo debido a la discriminación histórica ejercida contra ella y al consecuente retardo en su incorporación en el mundo del trabajo organizado, realidad que llevó a la necesidad de expedir nuevas leyes para protegerla junto a su prole en el caso de que la fuente de su sustento proviniera solo del jefe del hogar –generalmente el hombre– y de que este desapareciera por alguna razón. Así nacieron las formas iniciales de sustitución pensional que más adelante dieron lugar a la pensión de sobrevivientes, fundada en el propósito sustancial de preservar la estabilidad familiar y proyectarla en el conjunto de la economía.

Estas disposiciones, sin embargo, siempre estuvieron asociadas a la idea de una pareja de cónyuges o de compañeros que fundan una familia que permanece unida hasta el final de la vida, y no contemplaron la hipótesis, muy frecuente en la actualidad, de que ese vínculo se rompiera en cualquier momento y dejara en el desamparo a la persona que consagró su existencia al cuidado de los hijos y a las tareas domésticas y que por esa razón no pudo trabajar en forma continua y subordinada para una empresa o patrono y se vio privada por ende de la oportunidad de forjarse una pensión por carencia de recursos para pagar las correspondientes cotizaciones.

La Ley 797 de 2003 comenzó a ocuparse de este problema cuando en su artículo 13 dispuso la potencial compartibilidad de la pensión en estos términos:

“b) (...) Si respecto de un pensionado hubiese un **compañero o compañera permanente**, con

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> <http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/Economia/2015/LEYJUSTICIALABORAL.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.cnm.gov.ar/legNac/LEY%2024828.pdf>

<sup>5</sup> [www.jubilacionypension.com/derechos-obligaciones/seguridad-social/como-se-jubilacion-las-amas-de-casa/](http://www.jubilacionypension.com/derechos-obligaciones/seguridad-social/como-se-jubilacion-las-amas-de-casa/)

sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo.

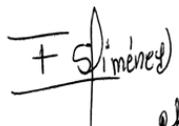
Al examinar el alcance de estos preceptos la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia definió el concepto de beneficiario pensional así:

*“A juicio de la Sala, con la Ley 797 de 2003 (...) se introdujo una modificación en materia de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes consistente en que, si bien la convivencia con el causante sigue siendo el requisito fundamental para que el cónyuge o el compañero o la compañera permanente accedan a esa prestación por muerte, se estableció una excepción a esa regla general, con el fin de conferirle también la condición de beneficiario al cónyuge separado de hecho que conserve vigente el vínculo matrimonial, quien tendrá derecho a la pensión en proporción al tiempo de convivencia con el de cujus”.*

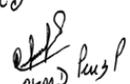
De lo anterior se desprende que el cónyuge o el compañero(a) permanente tiene derecho recibir la sustitución pensional de su pareja en tanto y en cuanto haya convivido con ella por un tiempo no inferior a cinco años anteriores a la fecha en que se produjo el deceso del causante. Sin embargo, el cónyuge de antaño puede ser reconocido como beneficiario de la sustitución cuando su vínculo matrimonial no se ha disuelto, caso en el cual tendrá derecho a una fracción pensional en proporción al tiempo de la convivencia. De modo que en el caso de una ruptura familiar la persona que renunció a todo por entregarse al cuidado de la familia podría quedar en total desprotección respecto de aquella otra que en el pasado fue cónyuge de su compañero y que no disolvió su vínculo matrimonial con él.

El presente proyecto de ley pretende proteger a las personas que han abandonado su carrera profesional en pro de sus hijos y de su núcleo familiar concediéndoles un 20% de la pensión de su excónyuge o compañero o compañera permanente en el caso de que estos las abandonen sin causa justa.

  
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara por Antioquia

  
F. Jiménez

  
Ciro A. Ramírez

  
Luis P.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 079 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Santiago Valencia González y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la cátedra para la prevención al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con el fin de garantizar la creación de políticas públicas frente a la prevención al consumo de sustancias psicoactivas, establézcase la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas en los niveles básica y media del país, como una asignatura independiente. En las instituciones educativas de nivel superior será optativa su implementación.

Parágrafo 1°. La Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, reflexión y diálogo sobre los impactos negativos que implica el consumo de estas sustancias, en busca del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Parágrafo 2°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior tendrá la opción de implementar la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

Artículo 2°. Para corresponder al mandato constitucional consagrado en los artículos 44 y 49 de la Constitución Nacional, el carácter de la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas será obligatorio para las instituciones educativas de nivel básico y medio del país.

Artículo 3°. El desarrollo de la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas se ceñirá a un pénsum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa pública o privada lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes.

La estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno nacional a la expedición de la presente ley a través del Ministerio de

Educación, quien coordinará la reglamentación con los Ministerios de Justicia, de Salud y de Cultura, previa convocatoria pública en la que participarán entidades públicas, organismos de control, sociedad civil y demás actores que tengan interés en el tema.

Artículo 4°. Las instituciones educativas en los niveles básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, de acuerdo con la reglamentación que en virtud del artículo 3° de la presente ley, expida el Gobierno nacional.

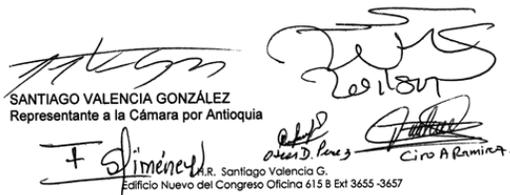
Artículo 5°. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas como un factor determinante para su ejecución.

Artículo 6°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Artículo 7°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará y aplicará esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara por Antioquia

F. Jiménez  
R. Santiago Valencia G.  
Edificio Nuevo del Congreso Oficina 615 B Ext 3655-3657

Ciro A. Ramírez

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Representante Santiago Valencia González, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de septiembre de 2015 (Proyecto de ley número 133 de 2015 Cámara) y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 766 de 2015. Remitido a la Comisión Sexta de la Cámara, tras publicar la ponencia para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 1.041 de 2015, en la sesión del 5 de abril de 2016, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley como consta en Acta número 025 de Comisión, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de abril de la misma anualidad.

Durante el desarrollo del proyecto de ley, emitieron concepto los Ministerios de Educación, de Salud y de Hacienda, y en el tránsito para segundo

debate se realizó audiencia pública, con la presencia de importantes sectores de la educación nacional, así como organismos encargados del tratamiento de adicciones tales como: Delegados de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), de la Asociación Colombiana para la Investigación, Prevención y Rehabilitación de Adicciones (ACINPRA), de la Agencia de Noticias e Información para la Prevención de las Adicciones (ANIPRA), el concejal por Bogotá dr. Javier Santiesteban, y representación de varios docentes de colegios, así como psicólogos de dichas instituciones, quienes presentaron aportes al proyecto.

**No obstante, por términos, el proyecto no alcanzó a ser aprobado en segundo debate de cámara y fue archivado, motivo por el cual se presenta nuevamente buscando su aprobación,** en razón a que debido a la falta de políticas públicas efectivas frente al consumo de sustancias psicoactivas ha sido una constante en los últimos años, baste señalar que los índices de consumo en población infantil y adolescente ha aumentado exponencialmente, reconocido así por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, quienes sostienen: *“Colombia reúne como ninguna otra región, todas las expresiones del problema mundial de las drogas: existe producción de una variada cantidad de drogas ilícitas, es una región de tránsito de estas sustancias, padece las consecuencias nefastas del narcotráfico y la criminalidad asociada y, como se ha sostenido el consumo, va en aumento”*<sup>1</sup>.

Se debe reconocer entonces que las políticas y estrategias hasta ahora implementadas por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos han fracasado. Sin embargo, es el momento idóneo para la creación de medidas que generen un mayor grado de efectividad, mejores resultados, porque el problema de las drogas representa una amenaza a la seguridad, la democracia, la salud pública, el desarrollo integral del Estado y lo más importante, el bienestar de la población infantil y juvenil de nuestro país quienes son los mayores consumidores, como se evidencia del II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas de la Comunidad Andina que declaró a Colombia como el primer consumidor de drogas sintéticas en población universitaria<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.cicad.oas.org/apps/document.aspx?id=2494>  
Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales, Carlos Arturo Morales López, con ocasión de la celebración del 54°. Periodo ordinario sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD/OEA)

<sup>2</sup> II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria Informe Colombia, 2012. “Programa Antidrogas Ilícitas de la Comunidad Andina - PRADICAN”. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03542012-ii-estudio-epidemiologico-andino-sobre-consumo-drogas-poblacion-universitaria-informe-colombia-2012-.pdf>

En este sentido, la presente iniciativa que procura la creación de la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas del país, contribuye al proceso de reconstrucción de nuestra infancia y juventud, consolidándose una verdadera cultura frente al consumo de drogas ilícitas. Esto, en razón a que la educación es el medio propicio, en el cual la información sobre contenidos, causas, efectos y consecuencias que produce el consumo de sustancias psicoactivas, llega a los principales consumidores.

Muchos de los niños y jóvenes que son consumidores de sustancias psicoactivas consumieron por primera vez por desconocimiento o ignorancia de lo que alguien les estaba ofreciendo. Corolario de la falta de una política de Estado contundente frente al consumo y comercialización de estas sustancias, motivo por el cual, de implementarse la mencionada cátedra en el sistema educativo, será posible alcanzar una política pública en todos los niveles y sectores comenzando por la infancia, sector que goza de especial protección por parte de la Constitución.

Según el estudio nacional realizado por el Observatorio de Drogas de Colombia en el año 2013 sobre el consumo de sustancias psicoactivas en población de 12 a 65 años<sup>3</sup>, el 13% de las 32.605 personas encuestadas ha usado alguna droga ilícita como marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, LSD, hongos e inhalables al menos una vez en su vida, y de uso frecuente el 3.6%, lo que equivaldría a unas 839.000 personas haciendo la proporción con la población nacional. Este indicador es realmente alarmante más aún cuando se observa que el mayor consumo se presentó en el grupo de 12 a 24 años de edad, es decir la población infantil sigue siendo la más afectada.

Si en las instituciones educativas se propugna el conocimiento básico de las ciencias, las humanidades, las matemáticas y otras disciplinas, es menester que la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas tenga un carácter obligatorio y el Estado colombiano garantice su funcionamiento y eficacia como política de Estado frente al consumo, debido a que si se quiere que la sociedad y en especial la población infantil y juvenil tengan las suficientes bases y conocimiento sobre las consecuencias que implica el consumo de sustancias psicoactivas, haciendo reflexionar en ellos los mecanismos e instituciones con los que cuenta el Estado para que, de encontrarse en una situación que implique el contacto con estas drogas, puedan optar por tomar una decisión informada y racional, y no incurrir en erradas determinaciones por ignorancia o por ser aceptado en un grupo social como sucede hoy en día.

Subyace en todos estos detalles que incluso los efectos nocivos en la salud de quienes consumen este tipo de sustancias ni siquiera han podido ser clasificados con exactitud por expertos grupos de médicos, por ejemplo la Asociación Psiquiátrica Americana<sup>4</sup> definió la dependencia a sustancias psicoactivas como “un grupo de síntomas cognoscitivos, conductuales y fisiológicos que indican que una persona tiene un control inadecuado del uso de sustancias psicoactivas y continúa el uso de las mismas a pesar de las consecuencias adversas”.

A su vez, el impacto que se produce en el consumidor no es solo psicológico sino físico, debido al daño que sufren órganos como: corazón, arterias, hígado, cerebro, pulmón, garganta y estómago, y aunque en la mayoría de los casos los síntomas no son inmediatos, sí se van incubando y terminan alterando los sistema respiratorio, reproductor, sanguíneo, alterando la memoria, y la heroína en muchos casos puede producir hepatitis o VIH al tratarse de una droga intravenosa. Estoy seguro de que este no es el futuro que queremos para nuestros niños y jóvenes quienes se encuentran en estos momentos como los mayores consumidores de estas sustancias.

Por consiguiente, la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas creará una cultura contra el consumo, producción, tráfico y microtráfico de estupefacientes, educando a la comunidad en el hábito de vivir sin la necesidad de recurrir a estas sustancias.

  
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara por Antioquia

  
  
  
Oscar P. Paez      Ciro A. Ramírez

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El 9 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 081 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Santiago Valencia González* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>3</sup> [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio\\_de\\_Consumo\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf) ESTUDIO NACIONAL DE CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN COLOMBIA - 2013

<sup>4</sup> En Revista CES MEDICINA Volumen 16 No. 3 octubre-diciembre/2002.

**CONTENIDO**

Gaceta número 678 - jueves 10 de agosto de 2017

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>		
Proyecto de ley número 072 de 2017 Cámara, por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar y se ordena la titulación por primera y única vez de los predios ubicados en dichas zonas. ....	1	Proyecto de ley número 076 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 36, 60, 140, 147 y 155 de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno” y se dictan otras disposiciones. ....	32
Proyecto de ley número 073 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece una inhabilidad para condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y violencia intrafamiliar, y se establece el registro de dichas inhabilidades. ....	6	Proyecto de ley número 079 de 2017 Cámara, por la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 797 de 2003.....	41
Proyecto de ley número 074 de 2017 Cámara, por medio del cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones. ....	20	Proyecto de ley número 081 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece la cátedra para la prevención al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país. ....	44