



# 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° 973

Bogotá, D. C., martes, 24 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 20 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

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2017 CÁMARA**

*por la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, artículo 25 y 39 numeral 4 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2017

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, por comunicación C.P.C.P. 3.1. – 0164 - 2017 del 23 de agosto de 2017, y de conformidad con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 070 de 2017, *por el cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, artículo 25 y 39 numeral 4 y se dictan otras disposiciones.*

#### **1. Contexto del proyecto**

El proyecto de ley fue presentado el 3 de agosto de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 677 de 2017, proyecto de origen parlamentario con autoría de los honorables Representantes María Regina Zuluaga Henao, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Esperanza María Pinzón de Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Rubén Darío Molano Piñeros,

Marcos Yohan Díaz Barrera, Carlos Alberto Cuero Valencia y del suscrito Representante. El proyecto de ley pretende garantizar en tiempo real el registro civil de nacimiento de los recién nacidos, evitando que se presenten errores, fallas, dificultades o confusiones con otros menores, así como erradicar el uso de la tinta en los pies de los recién nacidos al momento de realizar el registro civil de nacimiento.

#### **2. Objetivo y contenido del proyecto**

En la actualidad se presentan errores, fallas y dificultades al momento de identificar a los menores cuando en el mismo piso, nivel, clínica u hospital, nacen varios menores al mismo tiempo.

Lo anterior exige complementar la ley, gracias a la aparición de la biometría como un mecanismo que permite la identificación de las personas es por ello que la presente ley, tiene por objeto garantizar en tiempo real, el registro civil de nacimiento de los recién nacidos.

El presente proyecto de ley contiene 4 artículos:

Artículo 1°. Contiene el objeto de la ley.

Artículo 2°. Adiciona el artículo 25 sobre derecho a la identidad contemplado en la Ley 1098 de 2006 incluyendo “**en línea**”, sin embargo, consideramos pertinente modificar este artículo mejorando su redacción quitando la expresión “en línea” e incluyendo: mediante el uso del sistema de identificación biométrica.

Artículo 3°. Hace referencia al uso de la tecnología biométrica en el registro civil para la toma de las huellas dactilares del menor. En el proyecto de ley, este artículo pretende adicionar el numeral 4 del artículo 39 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 4°. Vigencia.

### 3. Consideraciones generales

#### a) Importancia del registro civil de nacimiento:

El registro civil es la manera en que se materializa el derecho a la identidad y por medio del cual se prueba la existencia e individualización de una persona y el cual permite el acceso a derechos como la educación y la salud, razón que lo convierte en un documento de gran importancia.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo define como un derecho fundamental del ser humano el cual constituye una prueba legal de la existencia de un niño y su nacionalidad<sup>1</sup>.

Por su parte la Unicef define el derecho a la identidad como el derecho consistente en el “reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas”.

E indica que el “reconocimiento del derecho a la identidad se hace a través del registro civil de nacimiento permitiendo al niño o niña adquirir una identidad, un nombre y una nacionalidad. Asimismo, implica su incorporación como sujeto de derechos dentro de un Estado y su acceso a un conjunto de derechos humanos reconocidos internacionalmente”<sup>2</sup>.

Vemos como el registro civil de nacimiento reporta gran importancia ya que es el vehículo que permite a los niños y niñas adquirir su identidad y además es la puerta de acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación. Por esta razón el presente proyecto busca hacer uso de herramientas que faciliten la identificación de las personas, así como la información relativa a ellas, especialmente los neonatos.

#### b. Cronología del registro civil en Colombia<sup>3</sup>:

1852	1887	1934	1938	1970	1985	1986	1989	1991	1997	2001	2010	2012
AÑO							AÑO					AÑO

#### • Ley 2159 de 1852:

La función de Registro Civil era ejercida por los notarios, pero ante el poco desarrollo legislativo sobre la materia, esta función fue adelantada primordialmente por la Iglesia Católica.

#### • Ley 57 de 1887:

Dispuso que las partidas de origen eclesiástico tendrían la calidad de prueba principal del estado civil, concepto ratificado por el concordato celebrado por el Estado colombiano y la Santa Sede en ese mismo año.

#### • Ley 92 de 1938:

Estableció que los funcionarios encargados del Registro Civil serían los notarios, los alcaldes en los municipios donde no había notarios y los funcionarios consulares en el exterior; el artículo 18 de la misma ley estableció como prueba principal del estado civil las copias expedidas por los funcionarios anteriormente enunciados y el artículo 19 determinó como pruebas supletorias las partidas de origen eclesiástico.

#### • Decreto-ley 1260 de 1970:

Establece como única prueba del estado civil las copias expedidas por los funcionarios encargados de llevar la función de Registro Civil, los cuales son:

- Registradores en los municipios que no sean sede de notaría.
- Notarios y excepcionalmente alcaldes donde no hay registrador ni notario.
- Corregidores e inspectores de policía (autorizados por la Registraduría Nacional).
- Cónsules de Colombia en el exterior.

#### • Ley 96 de 1985:

Dispone que la Registraduría Nacional del Estado Civil, asumirá gradualmente la función de Registro Civil a partir del 1° de enero de 1987. En cumplimiento de este mandato, se inició esta función, en municipios donde no existía notaría y el alcalde prestaba este servicio.

#### • Decreto 1028 de 1989:

Asigna a la Registraduría Nacional del Estado Civil (DNRC) las funciones de Servicio Nacional de Inscripción que venía cumpliendo el DANE.

#### • Decreto 1669 de junio de 1997:

Suprime la División Legal de Registro del Estado Civil de la Superintendencia de Notariado y Registro y ordena trasladar las funciones que cumplía esta División a la Registraduría Nacional.

#### • Resolución 5296 del 15 de noviembre de 2000:

Autorizó a los notarios para prestar el servicio de Registro del Estado Civil de manera compartida con los Registradores en todo el país.

#### • Ley 75 de 1968:

El reconocimiento voluntario del padre se puede efectuar por cuatro formas, consagradas en el artículo 1° de la ley 75 de 1968:

1. Firmando el acta de nacimiento.
2. Por escritura Pública.
3. Por manifestación expresa y directa ante el Juez.

<sup>1</sup> <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/37787072.pdf>.

<sup>2</sup> [https://www.unicef.org/lac/Registro\\_de\\_nacimiento\\_e\\_inf\(3\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Registro_de_nacimiento_e_inf(3).pdf).

<sup>3</sup> [https://www.unicef.org/colombia/pdf/registro\\_civil.pdf](https://www.unicef.org/colombia/pdf/registro_civil.pdf).

4. Por testamento (La revocación de este no implica la del reconocimiento).
- Ley 497 de 1999:

El artículo 9º atribuye a los Jueces de Paz la competencia para conocer de las manifestaciones voluntarias de reconocimiento de hijos extramatrimoniales. Según concepto del Consejo de Estado de fecha 9 de mayo de 2002, la firma del formulario de inscripción por correo se considera como una forma de reconocimiento paterno.

En las normas anteriormente citadas existe un esfuerzo del legislador por responder a una necesidad social. Todas ellas, para este caso, relativas al registro civil de nacimiento.

Aquellas normas, mismas que surgen para explicar el fundamento de nuestra democracia, son ahora atravesadas transversalmente por las Tecnologías de la información y los datos, es decir, en provecho de las nuevas tecnologías, los registros civiles de nacimiento podrán ser inscritos en tiempo real y de manera concomitante al nacimiento de bebé, ello en presencia de su progenitora, de quien, a su vez, se toman registros biométricos que serán anexados al registro de su hijo.

La velocidad del tráfico de información, actualmente exige la respuesta vanguardista y de actualidad que predica el Estado colombiano frente a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La Ley 527 de 1999, brinda a Colombia, a nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, la posibilidad de brindar fuerza probatoria a los mensajes de datos, por ende, a la información tratada, almacenada y transmitida digitalmente. De la sociedad surgen avances tecnológicos que modifican el comportamiento de las personas, claro es ya, por ejemplo, observar a personas que realizan cuantiosos negocios jurídicos conectados al internet.

Días de espera para el recibo de expedientes que hoy se tardan un click, por viajar alrededor del planeta. Documentos que podrán gozar de sistemas de autenticación para permitirse afirmar la autenticidad de los mismos, más allá de toda duda. Instantes marcan el desarrollo de situaciones que en el pasado nos tomarían un par de horas o días. Tráfico de información, posible gracias a los sistemas automatizados de información. En una época llamados “computadores”, los sistemas fueron ganando espacio en el desarrollo de vida de las personas por ello, el interés superior del menor, mantendrá su importancia sobre el ordenamiento jurídico, normas sociales y, sobre todo, en la práctica. Una que se da gracias a sistemas que pueden automatizar las órdenes o comandos que se dispongan con el objeto de desarrollar alguna tarea. Entre otras, garantizar la identificación de los recién nacidos y blindar gracias a la rapidez y fiabilidad de los sistemas, la construcción de un vínculo jurídico inquebrantable entre el recién nacido, sus padres y el Estado.

Al momento del nacimiento del menor, de cara al proceso de identificación del nuevo ser humano, para su registro civil, los pies del bebé se posan sobre tinta negra, sucios, luego se procede a imprimir con ellos, algunas manchas sobre papel. Perdida la seguridad de afirmar con mayor certeza la identificación del menor, se procede según sea el caso, a limpiar, asear, suturar y terminar de alistar al recién nacido, para su encuentro con la tinta negra sobre su recién aparecida piel.

El Decreto 019 de 2012, establece la obligación de las notarías de expedir el certificado civil de nacimiento y de defunción con apoyo en “mecanismos de obtención electrónica de la huella dactilar”. Impulsos del legislador colombiano para mantener a Colombia junto a los avances de la tecnología. Con ello imprime mayor nivel de seguridad y permite, entre otras, identificar fotográficamente a quienes firman un documento y se dicen ser, determinadas personas.

El mencionado Decreto 019 de 2012, dice que corresponde al Estado colombiano reconocer en los avances de la tecnología herramientas para desarrollar sus funciones a favor de todos. Por ello, en provecho de la tecnología biométrica, el presente proyecto de ley pretende establecer la obligación legal de tomar registro biométrico de los recién nacidos para articular los datos recogidos con la Registraduría Nacional del Estado Civil, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, para llevar un control efectivo de los nacionales recién nacidos y sus familias.

#### 4. Necesidad del proyecto

Los neonatos en la actualidad se identifican para dar seguridad a sus familias, sobre su reconocimiento en todo momento, como el hijo de su madre. En la actualidad se presentan errores, fallas, dificultades al momento de identificar a los menores cuando en el mismo piso, nivel, clínica u hospital, nacen varias criaturas al mismo tiempo.

Con ello, se responde a la necesidad de las madres por impedir que, desde el primer contacto del menor con el mundo, que este pueda perder o confundir con otros. Desde contaminar su boca con la tinta en sus pies, hasta manchar sus ojos, son circunstancias que se pueden evitar en ausencia de tinta. La asepsia requerida lleva a los padres del menor a preferir que sean las huellas plantares del menor las que se untan con tinta, para luego posarlas sobre una hoja de papel y darle con ello, su primer paso en dirección a una vida en sociedad y parte activa en nuestro Estado Democrático de Derecho.

La sociedad avanza exponencialmente en la generación y satisfacción de sus necesidades, por lo cual, es constante la búsqueda de más y mejores herramientas que faciliten la identificación de personas, así como la información relativa a ellas, es nuestra premisa. La información que permite la identificación de las personas, especialmente

los neonatos, debe facilitarse a todas las personas que habiten el territorio nacional, con la misma facilidad que en los centros urbanos y, en un instante.

La Ley 962 de 2005 (julio 8), exige ser complementada, gracias a la aparición de la biometría como un mecanismo de identificación que permite identificar a una persona luego del registro de sus huellas dactilares. Paso que, con la presente ley se da hacia el futuro.

### 5. Pliego de Modificaciones

Articulado original del proyecto	Texto propuesto para primer debate
Artículo 1°. <i>Objeto</i> . La presente ley tiene por objeto garantizar en tiempo real, el registro civil de nacimiento de los recién nacidos.	Artículo 1°. <i>Objeto</i> . La presente ley tiene por objeto garantizar en tiempo real, el registro civil de nacimiento de los recién nacidos, <u>evitando que se presenten errores, fallas, dificultades o confusiones con otros menores, así como erradicar el uso de la tinta en los pies de los recién nacidos al momento de realizar el registro civil de nacimiento.</u>
Artículo 2°. <i>Adiciónese</i> .  Artículo 25. <i>Derecho a la identidad</i> . Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos <i>“en línea”</i> , después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.	Artículo 2°. <i>Adiciónese al artículo 25 de la Ley 1098 de 2006</i> :  Artículo 25. <i>Derecho a la identidad</i> . Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos <i>“en línea”</i> , <u>mediante el uso del sistema de identificación biométrica</u> después de su nacimiento en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.
Artículo 3°. <i>Identificación Biométrica</i> . El registro civil de nacimiento usará tecnología Biométrica para la toma de las huellas dactilares del menor.	Artículo 3°. <i>Adiciónese al numeral 4 del artículo 39 de la Ley 1098 de 2006</i> : <del>4. <i>Identificación Biométrica</i>. Inscibirles desde que nacen en el registro civil de nacimiento, El registro civil de nacimiento, usará tecnología Biométrica</del> <u>mediante el uso del sistema de identificación biométrica</u> para la toma de las huellas dactilares del menor.
Artículo 4° <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4° <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### 6. Proposición

Por las anteriores consideraciones, se propone a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 070 de 2017, *por la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, artículo 25 y 39 numeral 4 y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara Antioquia.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2017 CÁMARA

*por el cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, artículo 25 y 39 numeral 4 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar en tiempo real, el registro civil de nacimiento de los recién nacidos, evitando que se presenten errores, fallas, dificultades o confusiones con otros menores, así como erradicar el uso de la tinta en los pies de los recién nacidos al momento de realizar el registro civil de nacimiento.

**Artículo 2°. Adiciónese al artículo 25 de la Ley 1098 de 2006:**

**Artículo 25. Derecho a la identidad.** Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos, mediante el uso del sistema de identificación biométrica después de su nacimiento en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.

**Artículo 3°. Adiciónese al numeral 4 del artículo 39 de la Ley 1098 de 2006:**

4. Inscibirles desde que nacen en el registro civil de nacimiento, mediante el uso del sistema de identificación biométrica para la toma de las huellas dactilares del menor.

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



**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara Antioquia.

# INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL

## **INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL AL RECURSO DE APELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 01 DE 2016 SENADO, 220 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.*

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2017

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Informe de la Comisión Accidental para el estudio del Recurso de Apelación al Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, 220 de 2017 Cámara.**

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes a través de la Resolución MD 1130 de 2017 y en los términos de la Constitución Política de Colombia y Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe sobre la procedibilidad o no del Recurso de Apelación al Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, 220 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*, en los siguientes términos:

### **I. HECHOS**

1. El proyecto de ley objeto del recurso de apelación, fue presentado a consideración del Congreso de la República el 20 de julio de 2016, una vez aprobado en la plenaria del Senado de la República el 13 de diciembre de 2016, fue remitido a la Cámara de Representantes para continuar con su respectivo trámite.
2. El 25 de abril de 2017, se llevó a cabo una audiencia pública sobre el Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, 220 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.*
3. El 10 de mayo de 2017, el proyecto de ley fue negado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, procediendo a su archivo.

4. El 30 de mayo de 2017, el señor Carlos Alonso Lucio en su calidad de vocero del referendo radicó un escrito donde expone las razones por las cuales se le debe conceder la apelación al proyecto de ley que convoca a un referendo constitucional.

### **II. COMPETENCIA**

Es competente esta Comisión Accidental para conocer la apelación contra un proyecto de ley negado, en los términos del artículo 159 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

### **III. VIABILIDAD JURÍDICA DE LA APELACIÓN**

El señor Carlos Alonso Lucio, en calidad de vocero del referendo, presenta escrito de apelación al amparo del artículo 159 de la Constitución Política, al proyecto de ley que convoca a referendo constitucional, en él manifiesta 4 razones por las cuales se debe conceder la apelación frente a la decisión adoptada por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

- En su primer argumento el señor Carlos Alonso Lucio, considera que debido a que la convocatoria a referendo tiene amplio apoyo en firmas (2.300.000) se le ha debido por lo menos dejar que sea la plenaria la que decida la suerte del proyecto de ley y no la Comisión Primera.
- En segundo lugar, el señor Carlos Alonso Lucio, manifiesta que se debe aceptar la apelación porque los apoyos al referendo han aumentado. Se hace especial énfasis en que hay apoyo de las iglesias evangélicas y de instituciones jerárquicas de la Iglesia Católica.
- El vocero del referendo sobre adopción pone a consideración de la Cámara de Representantes el hecho que, como consecuencia de apoyos laicos de la Iglesia Católica, varios representantes han solicitado la apelación.
- Y finalmente el señor Carlos Alonso Lucio, manifiesta que apela en ejercicio de su deber moral para con el grupo Referendo Firmes por Papá y Mamá, según el cual debe agotar todos los recursos disponibles.

A partir de los argumentos ofrecidos por el vocero apelante, no se evidencian nuevos enfoques, razones o argumentos que nos permitan establecer la real importancia, necesidad o conveniencia para realizar un nuevo estudio que justifique una reapertura de la discusión del Proyecto de ley

número 01 de 2016 Senado, 220 de 2017 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer, en los términos de la Ley 5ª de 1992.

#### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES

- a) La tesis **a favor** del referendo se basa en la idea de constitucionalismo popular, en el cual se deja la decisión al pueblo sobre temas en los que no hay consenso ni jurídico ni científico. Esta posición considera entonces que la adopción por parte de personas solteras y parejas del mismo sexo es un tema cuya decisión compete al pueblo.<sup>4</sup>

Frente a estos argumentos se ha planteado una tesis **en contra** que se basa en la idea del constitucionalismo contra mayoritario, según el cual hay unas garantías básicas (coto vedado) que no pueden ser modificadas por las mayorías. En ese sentido para proteger a los grupos minoritarios de la exclusión sobre sus derechos no puede entrar la decisión electoral.<sup>5</sup>

- b) La posición **a favor** del referendo considera que este esfuerzo estatal está justificado porque es la búsqueda de la familia más idónea, lo que implica realizar los cambios normativos necesarios para que personas solteras y personas del mismo sexo no conformen una familia y afecten el adecuado desarrollo de los menores.

La posición **en contra** del referendo considera que es una violación de la ética porque es partir de que las madres solteras y parejas del mismo sexo hay algo intrínsecamente dañino que genera la inidoneidad. Esta postura nos lleva a preguntar ¿Qué es lo perjudicial de las personas solteras para los niños? Considerando la realidad de las familias colombianas ¿Cuál es el mal que tantas

mujeres y hombres solteros le han causado a la niñez de nuestro país? Por lo tanto, esta posición sostiene que no es económicamente ético realizar todo el esfuerzo estatal que este referendo implica para recortar el universo de posibles adoptantes de tantos niños en condición de vulnerabilidad si no hay ninguna prueba de que las personas solteras sean perjudiciales para el desarrollo de los menores.

- c) Otro argumento **en favor** de este referendo es aquel que cuestiona la idoneidad de la familia conformada por padres solteros y parejas del mismo sexo, debido a la carencia de ambas figuras paternas, lo anterior tiene dos implicaciones según sus defensores. En primer lugar, representa una afectación en el desarrollo normal del menor y en segundo lugar da paso a que los menores sean víctimas de matoneo y acoso por la composición de su familia.

Respecto de estos argumentos **en contra** se ha respondido que el hecho de que no existan ambas figuras paternas no implica que no se pueda suplir la ausencia de ellas \* y en consecuencia no hay una incidencia verdadera en el desarrollo normal del menor. Así mismo se ha argumentado que en lugar de tomar una decisión basada en el caso hipotético de que se presente matoneo, el Estado debería tomar decisiones encaminadas a disminuirlo y asegurar la sana convivencia del menor en su entorno y no a validarlas o perpetuarlas.

- d) Se ha propuesto **a favor** del referendo la existencia de estudios que demuestran la afectación al desarrollo emocional de los menores si su familia no está conformada por un padre y una madre, en consecuencia, se sostiene que es necesario evitar la conformación de familiar sin padre y madre para que los menores no se vean afectados.

**En contra** se ha propuesto que los estudios citados no son pertinentes porque no analizan familias colombianas lo que es relevante dado el factor cultural; dichos estudios no analizan la soltería sino hogares caracterizados por el abandono de uno de los padres; y los autores de los estudios tampoco se manifiestan en contra de la adopción de parejas del mismo sexo y de personas solteras<sup>6</sup>.

- e) Las posiciones **a favor** del referendo sostienen que el único derecho a considerar es el interés prevalente del menor en la medida que no existe un derecho a adoptar.

<sup>4</sup> El problema de la democracia y los derechos de las minorías no es pacífico ni siquiera dentro de la teoría del constitucionalismo popular. Por un lado, el profesor Parker considera que apelar al referendo es la mejor en estos casos complejos. Por el contrario, el profesor Chemerinsky considera que temas como la adopción por parejas del mismo sexo y matrimonio entre personas del mismo sexo son peligrosos si se ponen a consideración del pueblo en referendo. El profesor Chemerinsky, partidario del constitucionalismo popular, alerta sobre el riesgo de perpetuar la discriminación de minorías si los temas que competen a sus derechos se someten a referendo. (González, J. Constitucionalismo popular, 2011. P. 53).

<sup>5</sup> El profesor Luigi Ferrajoli (2008) en su texto *La esfera de lo indecible y la división de poderes* desarrolla a partir del concepto de coto vedado de Garzón Valdés y territorio inviolable de Norberto Bobbio la idea de que existe una esfera de lo indecible compuesta por los principios que están sustraídos de la expresión de la mayoría, incluso en sistemas respetuosos la democracia.

<sup>6</sup> Kyle Pruett es el científico que con preferencia ha sido utilizado por los defensores del referendo sobre adopción. No obstante, este mismo autor ha desvirtuado la pertinencia de su uso. Por ejemplo en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/adopcion-de-parejas-gay-kyle-pruett-habla-sobre-investigacion-que-uso-viviane-morales/489622>.

En cambio, la posición **en contra** hace notar que, aunque no existe el derecho a adoptar si existe el derecho del menor a tener una familia y el derecho a la igualdad de personas solteras y parejas del mismo sexo de presentarse al proceso de adopción y demostrar su idoneidad y mérito, lo cual no es igual a afirmar que existe un derecho a adoptar. Por lo tanto, no aceptar la postulación en igualdad de condiciones es establecer un trato diferenciado no justificado que lo que parece es sugerir que hay algo intrínsecamente dañino, perjudicial en la condición de ser soltero o pertenecer a parejas del mismo sexo.

- f) **A favor** del referendo tenemos la posición de quienes sostienen que los menores que crecen con personas homosexuales son más propensos a ser homosexuales, lo que atenta contra la libre determinación de su sexualidad, razón por la cual se debe evitar este tipo de interacciones tan cercanas.

**En contra** de esta posición se puede esgrimir que la natural influencia de los padres en los hijos no puede ser presentada como algo que hay que evitar, pero que la afirmación de que hay mayores posibilidades de ser homosexuales si se tiene padres homosexuales no corresponde a la evidencia en la cual hay hijos con orientación sexual diversa en hogares heterosexuales y viceversa. Pero además se enfatiza en que, si así fuera, se estaría presentando a la homosexualidad como algo que hay que erradicar y, por ende, evitar que se replique.

Si bien es cierto que algunos temas requieren que se asegure la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afectan, no podemos desconocer que tal como lo ha manifestado la Corte en reiteradas jurisprudencias. *“se desconoce la Constitución cuando se busca defender posturas mayoritarias sin importar los procedimientos establecidos en la Constitución y los límites constitucionales existentes. Por ejemplo, sería inconstitucional restringir los derechos fundamentales de las minorías a través de un referendo constitucional, en tanto los derechos fundamentales no son susceptibles de ser reducidos en su alcance mediante mecanismos de participación ciudadana, pues estos derechos constituyen un límite al ejercicio del poder político, tanto del poder constituyente como de los poderes constituidos”*.<sup>7</sup>

*La posibilidad de introducir enmiendas al proyecto presentado por los ciudadanos está limitada por la prohibición de incorporar modificaciones que lo conviertan en otro sustancialmente diferente. Una interpretación más amplia del poder de enmienda implicaría desconocer el acuerdo alcanzado por los ciudadanos que han apoyado la iniciativa y vulnerar la legitimación estrecha que para este tipo de iniciativas prevé el artículo 378 de la*

*Constitución*.<sup>8</sup> Existe la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de referendo constitucional, en palabras de la Corte cuando este ha sido de iniciativa del Gobierno: *El Congreso es competente para introducir modificaciones al proyecto de ley presentado por el Gobierno bajo la condición de que las modificaciones no impliquen la introducción de un tema nuevo*.

Por su parte la Ley Estatutaria 1757 de 2015 *“por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, a través de su artículo 20 del trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana, estableció las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana y, frente al literal a) sobre el referendo, no hace ninguna precisión sobre si este es susceptible del recurso de apelación o no como si lo establece para las iniciativas de tipo legislativo y normativo en su literal b).

## V. CONCEPTOS

Se solicitó concepto sobre la viabilidad jurídica y procedibilidad de este recurso a la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa de la honorable Cámara de Representantes, el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos del Senado de la República y a la Sala de Consulta del Servicio Civil del honorable Consejo de Estado a través de la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes, donde a la fecha solo obtuvimos respuesta de **la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa de la Cámara de Representantes**, de su informe podemos destacar:

En primer lugar, que *“La apelación se integra al debido proceso legislativo y favorece la esencia política de las decisiones adoptadas en el ejercicio de la función legislativa del Congreso de la República, ya que se entregó al juez constitucional el juicio sobre la correspondencia con la Constitución de la decisión política del legislador; por tanto, no es equiparable la apelación en el proceso legislativo y la apelación en el trámite jurisdiccional o administrativo*.

*En la dinámica de las comisiones accidentales es posible, y no poco frecuente que existan posiciones divergentes, que de origen a informes totalmente contrarios sobre el mismo punto; lo interesante es que las posiciones estén fundadas en unos mínimos de racionalidad jurídica. El artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 establece que la Comisión Accidental presente un informe previo, pero nada obsta para que en el informe consten posiciones encontradas, pues precisamente el objeto del estudio accidental es buscar argumentos que, divergentes o unificados, ilustren la decisión del plenario*.

*Dicho informe termina con una recomendación final, en la que la Unidad Coordinadora de*

<sup>7</sup> Sentencia C – 379 de 2016.

<sup>8</sup> Sentencia C - 150 de 2015.

*Asistencia Técnica Legislativa manifiesta: que teniendo en cuenta la voluntad plasmada en las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, el estudio de la cláusula constitucional del Artículo 159 formulada como una prescripción normativa de sujeto particular y objeto abstracto, ante la inexistencia de lagunas y la no viabilidad de aplicar la autointegración analógica, la UCATL recomienda que se rechace la apelación formulada por el vocero del referendo doctor Carlos Alonso Lucio, por no ser titular de la facultad jurídica de apelar, como vocero de un referendo.*

*La apelaciones formuladas por los integrantes de la Comisión primera, que estarían legitimados por la norma constitucional para impetrar la apelación, incurrir en el error de sujetarla a la coadyuvancia, figura que no está contemplada en el trámite de la apelación legislativa.*

*El texto de las apelaciones de los honorables Representantes coincide en expresar, literalmente, que coadyuvan la apelación formulada por el vocero de la iniciativa popular. Se trata de un simple tecnicismo, ya que sujetan su apelación a la formulada por quien no tenía la facultad jurídica de presentarla”.*

Esta Comisión Accidental pese a que el concepto indica la improcedencia de la apelación por cuanto quien la presentó carecería de legitimidad para ello en los términos del artículo 166 de la Ley 5ª de 1992, ha decidido en aras de garantizar el debido proceso y haciendo una interpretación favorable frente al recurso y frente a los escritos presentados por varios miembros de la Comisión Primera darle el trámite respectivo.

## **VI. ASPECTOS RELEVANTES DE LA SESIÓN DE COMISIÓN PRIMERA DEL 10 DE MAYO DE 2017**

En la sesión adelantada el 10 de mayo de los corrientes donde se sometió a primer debate el Proyecto de ley número 220 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer, a través del Acta número 38 del 10 de mayo de 2017, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 552 de 2017, cuya sesión tuvo una duración de diez horas continuas de debate, podemos concluir:

**1. Doctora Sonia Patricia Téllez Beltrán, Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, como delegada del señor Procurador General de la Nación,** “en el fondo, lo que nos está planteando este acto legislativo, es cuál es el concepto de familia que debemos tener en un Estado Constitucional de Derecho. Esta definición que nos trae y no voy a decirlo,

*soterradamente el acto legislativo, es no establecer cuál es, cómo tratar el mecanismo de adopción, sino cuál es el modelo de familia que está o que debemos adoptar en el Estado colombiano, especialmente un Estado que desde 1991, nos señaló como un Estado Pluralista, garante de derechos y protector de la diversidad. Es cierto y tengo que advertirlo, no es la adopción un derecho, pero sí el modelo de familia que debemos adoptar.*

*En ese orden consideramos que el proyecto lleva ínsita la discusión sobre el concepto de familia, es decir, lo que se debe entender por esta, la que como derecho fundamental implica su ámbito y un concepto que no puede ser definido y en esto quiero ser claro por tratarse de un derecho mediante una decisión llevada a las mayorías. Debo insistir, es que se trata de un concepto, si hablamos de familia, que responde a una concepción sociológica, antropológica a una realidad dinámica y por ello ese concepto de familia, no puede ser definido a través de una votación, donde unas mayorías nos diga cuál es el modelo ideal de familia, cuál es la familia ideal o la familia correcta.*

*Decirle a una mujer soltera, a un hombre soltero o viudo, que no puede adoptar, es desconocer su opción de vida, el derecho que tiene a no generar un vínculo con una pareja del mismo sexo o del otro sexo, pero sí a conformar una familia y en el fondo el proyecto de acto legislativo que hoy ustedes tienen que decidir, está poniendo sobre el tapete la discusión de cuál es realmente el fundamento de la familia en un Estado Constitucional como el nuestro”.*

**2. Doctora Paula Robledo Silva, Delegada del señor Defensor del Pueblo.** “Es absolutamente claro que este proyecto de ley, sustituye la Constitución y en esa medida queremos resaltar que no es cierto como lo han manifestado los Promotores del proyecto, que la Reforma Constitucional a través del referendo, es una manifestación del Poder Constituyente Originario, todo lo contrario, la Corte Constitucional lo ha dicho en múltiples Sentencias, la Reforma Constitucional a través del referendo, es una manifestación del Poder Constituyente Derivado y en esa medida tiene límites, el Poder Constituyente Derivado, no puede sustituir la Constitución y la Constitución a juicio de la Defensoría del Pueblo se está sustituyendo porque pilares fundamentales como la dignidad humana, el respeto y reconocimiento de la diversidad, la obligación de aplicar el Principio del Interés Superior de la Infancia, la obligación de brindar protección especial a aquellas po-

*blaciones que han sido históricamente discriminadas y el Principio de Igualdad, se están sustituyendo.*

*Por último y no por ser lo menos importante, porque sin lugar a dudas el Proceso de Adopción en este país está pensado para proteger los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, este Proyecto de Reforma Constitucional va en contra de los derechos de esta población, derechos que, por Mandato Constitucional, que la Corte Constitucional se ha cansado de repetir, deben ser protegidos por la Familia, el Estado y la Sociedad.*

*En ese sentido los criterios que se deberían tener presentes para determinar si las personas son idóneas o no para adoptar, son la garantía del desarrollo integral y armónico del niño o la niña, la garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, el equilibrio entre los derechos de los niños y los padres y madres, la provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo de la niñez; no la orientación sexual y el estado civil”.*

*Señores y señoras Representantes, ¿Van ustedes a tomar una decisión que lleve a que la Corte Interamericana condene al Estado colombiano? El mensaje del señor Defensor del Pueblo es claro, este proyecto se debe archivar, la decisión no la debe tomar la Corte Constitucional, la decisión la debe tomar el Congreso de la República, ¿Por qué? Porque solamente cuando como sociedad superemos la exclusión y la discriminación, estaremos listos para construir la paz”.*

**3. Doctora María Ximena Cadena Ordóñez, Viceministra General Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** “...mi competencia principal es del tema fiscal y de los recursos. El concepto lo que plantea básicamente es que un referendo o un llamado a elecciones de esa naturaleza, teniendo en cuenta otros eventos que se han hecho de similar magnitud, tendría un costo aproximado de doscientos ochenta mil millones de pesos, estos recursos por supuesto que no se presentaron o no se contemplaron en la Planeación Financiera, en el marco de gastos en mediano plazo, en el marco fiscal de mediano plazo, no han sido contemplados y por lo tanto no se encuentran en el Presupuesto del 2017.

*Obviamente el Presupuesto y las Reformas Presupuestales también incluyen provisiones en las que se pueden hacer algunas modificaciones o algunos, responder algunas necesidades imprevistas. Sin embargo, yo sí quiero llamar la atención de que sería altamente inconveniente desde el punto de vista fiscal y teniendo en cuenta todas las necesidades que tenemos en todos los sectores, ustedes también van a ver muy pronto llegando a la Plenaria de la Cámara y del Senado, el proyecto de adición presupuestal, que, si bien*

*estamos incorporando los recursos de la reforma tributaria para poder resolver muchas de esas necesidades en los sectores, aún tenemos muchas más necesidades y creo que un uso efectivo de los recursos sería otro más allá de tener que destinar un monto de esta naturaleza a esta propuesta.*

*Por eso el concepto del Ministerio de Hacienda fue negativo, no fue un concepto favorable y les solicitamos a ustedes pues tener esta consideración en mente al momento de votar”.*

**4. Doctor Alejandro Gaviria Uribe, Ministro de Salud y Protección Social.** “...

*Yo creo que aquí tenemos dos discusiones distintas, complementarias, ambas importantes, una tiene que ver con los aspectos Constitucionales y voy a hacer una referencia breve, la dejo al final de mi presentación.*

*Pero yo quiero que nos enfoquemos en otro tema y es cuál es la evidencia científica atinente a los riesgos supuestos sobre los niños de la adopción por parejas del mismo sexo. Lo que hicimos fue una revisión exhaustiva de la evidencia científica relevante. ¿Hay algún riesgo para los niños? ¿Está en juego su desarrollo cognitivo, emocional, su bienestar o su salud? ¿Qué dice la evidencia científica al respecto? Empiezo con un argumento importante, es un estudio que hace la Academia Americana de Pediatría, la Academia de Pediatría de los Estados Unidos que resume tomada del abstracto resumen de ese estudio “La literatura disponible en más de 30 años de investigación, 30 años en este caso, indica que no existen efectos sobre la salud y el bienestar de los menores, derivado de la orientación sexual de los padres”. Eso no lo dice un estudio, eso no lo dice un investigador aislado, lo dice la Academia Americana de Pediatría, resumiendo toda la evidencia científica.*

*Tal vez el estudio que más se ha traído a cuento en estos debates es un estudio que se hizo en Holanda, por la Universidad de Ámsterdam. Hizo un seguimiento de niños que crecieron en parejas, en hogares donde había dos mujeres como parejas, año 1978 a 2003, un seguimiento exhaustivo, un estudio longitudinal, hecho vuelvo y repito por la Universidad de Ámsterdam. Los posibles efectos en la salud de los menores que hacían parte de estas familias estaban relacionados más por el estigma y el estrés que con el hecho de que existieran dos mujeres como cabezas de familia, y ya de alguna manera vamos a empezar a intuir las conclusiones que se derivan de estos estudios. Lo que importa son las relaciones de los hijos con los padres, la vulnerabilidad socioeconómica, la competencia de los padres, el estigma y la ansiedad, no la orientación sexual de los padres. Lo puedo decir con toda tranquilidad, esa es la conclusión que se deriva de 30 o 40 años de investigación científica y del análisis, de los análisis.*

*Sigo con los estudios. Este publicado en el año 2013, (...), son varios investigadores de la Universidad de California, que existe un consenso claro, subrayo claro, un consenso claro en la literatura de las Ciencias Sociales, en el sentido de que los niños que viven en hogares homoparentales tienen los mismos resultados que los niños que viven en hogares heterosexuales en las siguientes variables: Desempeño académico, salud psicosocial, actividad sexual temprana, abuso de sustancias psicoactivas, desarrollo emocional y desarrollo social.*

*El otro estudio que les voy a leer, publicado también en el año 2013, publicado en otra revista Dietrich, la revista científica más importante sobre este tema y vuelve sobre lo mismo exactamente. Concluye que el bienestar y los resultados de los niños están afectados por la relación de los padres, la vulnerabilidad socioeconómica, el sentido de competencia y seguridad, no la orientación sexual de los padres.*

*El estudio longitudinal más conocido, publicado en la revista Demography, en el año 2010 vuelve sobre lo mismo, este está enfocado en el desempeño escolar de los niños; no encuentra, repito e insisto, ninguna diferencia en el desempeño escolar de los niños asociados a la orientación sexual de los padres.*

*El Sistema General de Seguridad Social en Salud cuenta con un conjunto de herramientas y coberturas para atender las necesidades de salud física y mental de los menores de edad, relacionadas con conflictos y abusos en las familias con independencia de la orientación sexual de los padres. Por lo tanto, la recomendación explícita del Ministerio es que esta iniciativa es inconveniente para los niños de Colombia”.*

**5. Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos.** “(...) Yo les voy a leer solo tres ejemplos, para quienes dicen que hay que dejarlo pasar porque como vamos a negar las firmas. Referendo ni más ni menos, no para afectar derechos de minorías, el Referendo más político que ustedes se puedan imaginar. “Referendo para la reelección de Alcaldes y Gobernadores en Colombia”, autor: Jimmy Chamorro, Senado de la República, 9 de diciembre del año 2005, con el apoyo de los Gobernadores y Alcaldes del país haciendo lobby en el Congreso de la República, para que vía Referendo se permitiera la reelección inmediata de quienes estaban ejerciendo las Gobernaciones. Se archivó, fíjese usted, acabo de ver Ponencia para Primer Debate, Hernán Andrade, Juan Fernando Cristo, Antonio Navarro, Mauricio Pimiento y Mario Uribe Escobar. Archivado en la Comisión Primera del Senado.

*Segundo Referendo, “por la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, Cadena Perpetua para violadores de niños”, ¿Algún Referendo más popular en Colombia? ¿Algún Referendo que generara tanto consenso frente a las atrocidades contra los niños en Colombia? Autora: Gilma Jiménez. Votación negativa en la Comisión Primera del Senado o de la Cámara. Sí, de la Cámara, Alfonso Prada, Germán Navas, Humphrey Roa, Pablo Salamanca, Rosmery Martínez.*

*Tercer Referendo, “para consagrar el Derecho al Agua Potable, como fundamental y otras normas concordantes”. Archivado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Entonces, estos son casos absolutamente claros en los cuales el Congreso de la República ha cumplido la tarea, ha hecho los Debates, ha escuchado los ciudadanos, ha equilibrado y ha sopesado los distintos argumentos y tomó la decisión de no darle vía libre a la Convocatoria de los ciudadanos.*

*En este caso es aún más grave y lo señalamos en la carta que enviamos al Congreso de la República, la regla de las mayorías tiene sus límites, eso está consignado en la Jurisprudencia Constitucional desde hace tiempo, voy a leerles una Jurisprudencia de hace 20 años, de un Magistrado ejemplar, de un Magistrado inolvidable, Alejandro Martínez Caballero. La Sentencia C-309 del año 97, él decía al final, no los voy a agotar de esa Sentencia, en síntesis, se ha impuesto lo que cabe llamar “la esfera de lo no decidible”, esto es lo que ninguna mayoría puede válidamente decidir, o sea, la violación o la restricción de los Derechos de las Minorías y podría citarles Sentencias que están en la carta que envié como Ministro del Interior hace una semana a la Cámara de Representantes, no solamente de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, pero aún más, aquí no se está excluyendo solamente el Derecho de las Minorías, aquí se está excluyendo el Derecho de las personas solteras, de las divorciadas, de las viudas mediante este Referendo.*

*Decir que una persona soltera no puede formar un niño y formar una familia con él adoptado o decir que corre riesgo por esa adopción, francamente no me parece que sea ajustado a la realidad, más allá de estudios. Peligros en la adopción hay para todos los niños, para quienes son adoptados por las familias heterosexuales, para quienes son adoptados por los solteros y para quienes son adoptados por madre o padre homosexual o pareja del mismo sexo, siempre existe ese peligro y podemos traer aquí casos por doquier en uno y otro sentido.*

*Yo creo francamente y por eso como Ministro del Interior envié, señor Presidente, esa comunicación la semana anterior, creo francamente que este Referendo es inconstitucional y es inconveniente.*

A través de un mecanismo de Participación Ciudadana de Mayorías, no podemos atropellar los derechos de las minorías y no podemos negar los derechos de los niños a ser adoptados. Con esta estadística de Profamilia, doctora Clara Rojas, con esta estadística de Profamilia, yo no sé aquí cuántos de los integrantes de esta Comisión tienen una familia como madres o padres solteros con sus hijos.

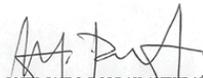
Con una decisión que se tome acá, de permitir que las mayorías desconozcan los avances que se han dado por parte de las minorías en Colombia, estamos cortando de tajo, de una sola vez, con una sola decisión, la posibilidad para que la mitad de las familias en Colombia adopten, es decir, se reduce en una mitad la posibilidad de que los niños encuentren familias quien los adopten, cuando las cifras, hoy hay más de cuatro mil niños esperando ser adoptados en situación de adoptabilidad en Colombia, no podrá adoptar una madre soltera, no podrá adoptar alguien que se divorcie, ¿No podrá adoptar un abuelo a su nieto, cuando el padre o la madre murieron? Me parece que francamente ese no es el camino que debemos transitar como sociedad pluralista y respetuosa de los derechos de las minorías en nuestro país. Ese Referendo atenta no solamente contra los derechos de los niños, sino atenta contra los derechos de las minorías.

Yo quiero terminar invitando a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes a que tome una decisión en defensa de este Congreso de la República y a que tome una decisión en defensa

de las minorías y los niños en Colombia y a que archive esta iniciativa por las razones que antes se dieron. Aquí no estamos en una confrontación con nadie, termino como empecé, aquí no estamos en un debate religioso, aquí no estamos en una confrontación política, aquí no se trata de una confrontación con nadie, con ninguno, de quienes han promovido estas iniciativas ciudadanas, que con todo su derecho ejercen esa posibilidad en Democracia, como tiene la posibilidad este Congreso de la República y lo demostré, lo ha hecho ya antes, de tomar una decisión, de aceptar o de rechazar la iniciativa ciudadana".<sup>9</sup>

## VII. RECOMENDACIÓN

Con base en los anteriores argumentos nos permitimos poner en consideración ante los honorables miembros de la Cámara de Representantes el presente informe y, sugerimos rechazar esta apelación.

  
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Representante a la Cámara  
Coordinador

  
KAREN CURE CORCIÓN  
Representante a la Cámara

  
INEJ RAUL ASPRILLA REYES  
Representante a la Cámara

  
ALIRIO URIBE  
Representante a la Cámara

  
SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS  
Representante a la Cámara

## INFORMES DE SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL

### INFORME DE LA SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 012 DE 2017 CÁMARA

#### REFORMA POLÍTICA

*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.*

Octubre 24 de 2017

De acuerdo con la designación realizada por el Presidente de la Cámara de Representantes Rodrigo Lara, el pasado miércoles 18 de octubre, y de las proposiciones que fueron presentadas al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017, Cámara, *por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.* Procedimiento

Legislativo Especial, se creó una Subcomisión con el fin de estudiar cada una de estas.

Por tal razón, el lunes 23 de octubre los miembros de la Subcomisión se reunieron y discutieron las proposiciones presentadas al proyecto de acto legislativo ante la Plenaria de la Cámara. Los asuntos principales que fueron analizados por quienes participaron en la reunión giraron en torno a: (i) Financiación de las campañas políticas, (ii) Transporte en periodo electoral, (iii) Adquisición progresiva de derechos, (iv) Consejo Nacional Electoral, y (v) Coaliciones de los Partidos Políticos. Los temas relacionados con lista cerrada y Comisión de Aforados se decidió someterlos a consideración de la Plenaria de la Cámara.

Como consecuencia del estudio de las proposiciones, se acogieron algunas de las propuestas con el fin de mejorar el presente proyecto y garantizar la participación de todos los partidos políticos a partir de sus propuestas. A continuación se detallan las propuestas acogidas de acuerdo al análisis realizado por la Subcomisión:

<sup>9</sup> Acta número 38 de mayo 10 de 2017 *Gaceta del Congreso* número 552 de 2017.

ARTÍCULO	TEMA	PROPOSICIÓN	REPRESENTANTE
3	Adquisición Progresiva de Derechos	Eliminar el parágrafo transitorio 2°.	Rodrigo Lara
4	Financiación	Eliminar: El aporte privado a las campañas electorales no podrá superar el 25% del tope de gastos de las mismas.	Rodrigo Lara
4	Financiación	Eliminar: El aporte privado a las campañas electorales no podrá superar el 25% del tope de gastos de las mismas.	Jack Housni, Atilano García, Jaime Yepes, Jaime Felipe Lozada, Hernán Padauí, Carlos Abraham Jiménez, José Luis Pérez, Olga Lucía Velásquez y otros
4	Financiación	Eliminar el Registro Nacional de Proveedores.	Telésforo Pedraza
4	Financiación	Suprimir el parágrafo transitorio.	John Jairo Roldán
4	Dávivas	Se define a qué se refiere por dádiva, donación o regalo.	Iván Agudelo
12	Consejo Nacional Electoral	Eliminar: "En ausencia de ley, regular el ejercicio de sus funciones".	Rodrigo Lara

Adicional a lo anterior, la subcomisión propone hacer cambios en los artículos 3°, 4°, 10, 11, 12 y 13 de la siguiente manera, mediante proposiciones sustitutivas las cuales se encuentran anexas a este documento:

**Artículo 3°.** El artículo 108 de la Constitución quedará así:

**Artículo 108.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a las organizaciones políticas con base en los siguientes postulados:

1. Se reconocerá personería jurídica, como movimiento político, a aquellas organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.3% del censo electoral nacional. A partir del 1° de enero de 2019, dicha base mínima de afiliados para el reconocimiento de la personería jurídica, aumentará en un 0.05% del censo electoral de manera anual hasta alcanzar un tope máximo del 0.5% del censo electoral nacional.

Los movimientos políticos con personería jurídica sólo tendrán derecho a postulación de listas y candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

- (a) En las elecciones territoriales, siempre que hayan demostrado que dentro de su base de afiliados cuentan con un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral.
  - (b) En las elecciones nacionales, siempre que hayan demostrado que cuentan con un número mínimo de afiliados de al menos 0,3% de los censos electorales para todos y cada uno de los departamentos y del Distrito Capital.
2. Se reconocerá la condición como partido político, a aquellas organizaciones políticas que, además del número mínimo de afiliados, hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

Los partidos políticos gozarán de la totalidad de los derechos, entre los cuales se incluye postular listas y candidatos para cargos de elección popular con las excepciones señaladas en la Constitución, recibir financiación estatal, acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley.

Las organizaciones políticas deberán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral su registro de afiliados. La disminución del número de afiliados y las demás causales de pérdida de personería jurídica serán reguladas por la ley, sin que pueda exigirse para su preservación la obtención de un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular.

Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

El legislador deberá reglamentar el presente régimen de adquisición progresiva de derechos siempre diferenciando la condición entre partidos y movimientos políticos, así como el procedimiento de registro de afiliados de los partidos y movimientos políticos. En esta reglamentación se deberán establecer como mínimo los requisitos de ingreso y retiro de la afiliación a una organización política y los derechos y deberes de los afiliados.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos se harán mediante mecanismos de democracia interna entre sus afiliados en el cual se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad de forma progresiva. El legislador definirá los tipos de mecanismos de democracia interna que podrán desarrollar las organizaciones políticas y la manera en que deberán acreditar, al momento de inscripción de sus candidatos y listas, que hicieron uso de tales mecanismos.

Para postularse como candidato a un cargo de elección popular a través de un movimiento o partido político, deberá acreditarse una permanencia mínima de seis (6) meses en

condición de afiliado a la respectiva organización política con anterioridad al momento de la inscripción. Si la organización política tuviese un periodo de creación menor a 6 meses el tiempo mínimo de permanencia deberá ser igual al de la creación de esta.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno, acorde a lo establecido por la ley. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

**Parágrafo 1º.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al momento de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconozca la Constitución y la ley a estas organizaciones sin necesidad de obtener, dentro de los próximos 8 años, el mínimo de votos y afiliados previsto en este artículo, siempre y cuando presenten candidatos a las elecciones al Senado, sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP, a la vida civil.

**Parágrafo 2º.** La ley establecerá un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación para su organización y funcionamiento, así como para la divulgación de programas, para promover, estimular y fortalecer los nuevos partidos y movimientos políticos que se creen hasta marzo del 2018.

**Parágrafo transitorio.** Los grupos significativos de ciudadanos podrán postular candidatos a cargos de elección popular conforme a lo señalado por la ley hasta el 31 de octubre de 2019. La financiación de las campañas estará regulada por las mismas disposiciones que aplican para los candidatos de las organizaciones políticas.

~~**Parágrafo transitorio 2º.** Los partidos y movimientos políticos podrán fusionarse por una sola vez antes del 1º de enero de 2018 por decisión de sus directivas previa autorización de su máximo órgano de dirección.~~

**Artículo 4º.** El artículo 109 de la Constitución quedará así:

**Artículo 109.** El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento de los partidos

políticos con personería jurídica. La distribución de los recursos de funcionamiento para cada apropiación presupuestal se realizará de conformidad con las siguientes reglas:

1. El treinta (30%) se distribuirá en partes iguales entre todos los partidos políticos con personería jurídica.
2. El cuarenta (40%) se distribuirá entre todos los partidos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
3. El diez (10%) se distribuirá entre todos los partidos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
4. El diez (10%), se distribuirá entre todos los partidos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
5. El cinco (5%), se distribuirá entre todos los partidos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas para lo cual los partidos deberán asegurar que esos recursos sean reinvertidos en formación política, formación electoral, estrategias de comunicación y demás actividades que lleven al fortalecimiento de las mujeres en la política.
6. El cinco (5%), se distribuirá entre todos los partidos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas para lo cual los partidos deberán asegurar que esos recursos sean reinvertidos en formación política, formación electoral, estrategias de comunicación y demás actividades que lleven al fortalecimiento de los jóvenes en la política.

Las campañas para la elección popular de cargos y corporaciones públicas de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica serán financiadas preponderantemente con recursos estatales, mediante anticipos, reposición de gastos y financiación estatal indirecta de algunos rubros que incluirá, al menos, la propaganda electoral y la franquicia postal, de conformidad con la ley. Se podrá limitar el monto total de los gastos de las campañas electorales de acuerdo con la ley. **En ningún caso la totalidad de los gastos de los candidatos que integran una lista podrá superar el monto total. El aporte privado a las campañas electorales no podrá superar el 25% del tepe de los gastos de las mismas.**

El Estado entregará para la financiación de las campañas electorales a cargos y corporaciones públicas de elección popular, con por lo menos dos meses de anticipación a la fecha de las elecciones, un valor equivalente al 50% del total de los gastos declarados por todas las campañas para la elección inmediatamente anterior del mismo

cargo o corporación. Estos anticipos no serán reembolsables si se gastan de conformidad con la ley, ni requerirán garantía alguna y se distribuirán de acuerdo a las siguientes reglas:

- (i) El 40% en partes iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.
- (ii) Tratándose de elección de una Corporación Pública el 60% se distribuirá así: (a) un 30% en proporción al número de votos que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior; (b) un 13% proporcionalmente al número de mujeres inscritas como candidatas en cada lista; y, (c) un 15% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista. Los partidos y movimientos políticos deberán asignar de manera preponderante los anticipos destinados en favor de mujeres y jóvenes para las campañas de estos. Para el caso de la elección al Senado de la República la proporción en relación a los jóvenes se adicionará al porcentaje del número de mujeres inscritas como candidatas.
- (iii) Tratándose de elección de Gobernador o Alcalde, el 60% se distribuirá en proporción al número de votos obtenidos en la Asamblea o Concejo respectivo en la elección inmediatamente anterior.

Mediante la reposición de gastos por voto depositado ninguna campaña podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado.

El Estado garantizará el funcionamiento del servicio público de transporte en todo el territorio nacional el día de las elecciones. No se podrá contratar transporte de servicio **público de electores** para la fecha de elecciones en las zonas urbanas, y para actos y manifestaciones públicas.

Las organizaciones políticas y los candidatos no podrán entregar, ni los ciudadanos exigir, donaciones, dádivas, regalos o empleos con el propósito de ejercer el derecho al voto **distintos a aquellos de contenido publicitario entregados durante la campaña y los de cortesía ofrecidos en cualquier tipo de convocatoria a grupos de ciudadanos en los que se exponga la propuesta o programa del candidato. Se exceptúan los bienes y servicios de mínima cuantía que se puedan ofrecerse en reuniones de las campañas electorales en las que el candidato exponga su propuesta siempre que estos no condicionen el voto de la ciudadanía y sean registrados en el respectivo informe de gastos. La autoridad electoral reglamentará la materia.**

Las transacciones y movimientos monetarios de las organizaciones políticas y las campañas electorales deberán realizarse únicamente

mediante los mecanismos y medios del sistema financiero, con excepción de aquellas transacciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el origen, volumen y destino de sus ingresos.

La violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobadas, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por violación de este precepto.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

~~El Consejo Nacional Electoral implementará el Registro Nacional del Proveedores Electorales. En él se inscribirán todas las personas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales y se registrarán precios de referencia de los mismos. Las campañas electorales solo podrán adquirir bienes y servicios de quienes aparezcan en el registro, con excepción de las adquisiciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral. Se deberá garantizar qué medidas para que la inscripción de proveedores en el mencionado registro pueda realizarse en todos los municipios y departamentos del país.~~

**Parágrafo 1º.** La financiación anual para el funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica, se realizará a través del Fondo Nacional de Financiación Política, el cual debe equivaler anualmente al 0.5 por mil del Presupuesto Nacional.

**Parágrafo 2º.** La prohibición para contratar transporte de electores se exceptúa para las elecciones de los colombianos en el exterior.

~~**Parágrafo Transitorio.** Las campañas podrán contratar transporte en las zonas rurales el día de elecciones hasta tanto el Ministerio de Transporte expida resolución en la que se indique de qué manera se garantizará el servicio público de transporte en las zonas rurales para cada elección. Para tal fin la Registraduría Nacional del Estado Civil entregará al Gobierno nacional, seis (6) meses antes de la respectiva jornada electoral, la ubicación de la totalidad de los puestos de votación.~~

**Parágrafo transitorio 2º.** Para las elecciones que se desarrollarán en el año 2018, se aumentará el monto límite de gastos de las campañas electorales en al menos un 30% adicional con respecto al monto establecido para la última campaña de Senado, Cámara de Representantes

y Presidente de la República, sin perjuicio del aumento por el IPC.

**Parágrafo transitorio 3°.** El Consejo Nacional Electoral deberá expedir las reglamentaciones a las que se hace referencia en el presente artículo en un término máximo de un (1) mes a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 262 de la Constitución Política a partir de su inciso 3°, de la siguiente manera:

Las listas serán cerradas y bloqueadas.

**Los partidos políticos con personería jurídica podrán presentar candidatos y listas propias o en coalición para cargos o corporaciones públicas.**

**La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.**

**Las decisiones de las coaliciones las tomarán los partidos de acuerdo a sus estatutos.**

**Parágrafo transitorio.** Las modificaciones introducidas al presente artículo tendrán vigencia a partir del año 2022, excepto lo relativo a las coaliciones entre partidos políticos para la presentación de candidatos o listas.

~~Para los procesos electorales que se realizan en los años 2018 y 2019 se exceptúan de su aplicación aquellas disposiciones en relación con los mecanismos de democracia interna entre afiliados para escoger sus candidatos y sus listas establecidas en el presente Acto Legislativo.~~

~~Así mismo, en estas mismas elecciones regirán las normas sobre consultas populares o internas o interpartidistas previstas en el Acto Legislativo número 01 de 2009.~~

**Artículo 11.** El artículo 264 de la Constitución quedará así:

**Artículo 264.** El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros, serán servidores públicos de dedicación exclusiva y tendrán períodos personales de ocho (8) años. Tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fueros y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Los decanos de las cinco (5) facultades de derecho de universidades públicas y privadas que hayan obtenido los mejores resultados en el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, previa convocatoria pública que garantice los principios de transparencia, publicidad y equidad de género, con criterios de mérito, postularán ante

el Congreso de la República una terna por cada vacante a proveer.

2. El Congreso de la República en pleno, con el voto favorable de dos terceras partes de sus integrantes, seleccionará un miembro de cada terna.

El Consejo Nacional Electoral ~~tendrá seccionales regionales y~~ estará conformado por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley. Cualquier contratación deberá responder de manera estricta a los principios de publicidad, transparencia y criterios de méritos.

**La ley determinará la estructura organizacional para las distintas regiones.**

**Parágrafo transitorio.** Los primeros nueve (9) miembros del Consejo Nacional Electoral deberán ser escogidos antes del 20 de julio de 2018 y empezarán su periodo el 1° de septiembre de 2018.

**Artículo 12.** El artículo 265 de la Constitución quedará así:

**Artículo 265.** El Consejo Nacional Electoral gozará de autonomía administrativa y presupuestal. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control sobre la organización electoral.
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Regular, vigilar, inspeccionar y controlar toda la actividad de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales.
4. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
5. Declarar la disolución, liquidación y fusión de los partidos y movimientos políticos.
6. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.
7. Llevar el Registro de Partidos y Movimientos Políticos, así como el de sus afiliados.
8. Conocer, tramitar y resolver las impugnaciones contra las decisiones internas de los partidos y movimientos políticos.
9. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, así como sancionar su incumplimiento.

10. Suspender procesos electorales por motivos de orden público. Esta decisión requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de quienes lo integran.
11. Efectuar, el escrutinio general de toda votación, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. Estas decisiones deberán tomarse en un término máximo de un (1) mes desde el día de la elección.
12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en alguna de las causales de inhabilidad, incumplimiento de las calidades requeridas para el respectivo cargo, y en los casos de doble militancia. En ningún caso podrá declararse la elección de dichos candidatos.
13. Asumir, de oficio o a solicitud de parte interesada, el conocimiento directo de cualquier escrutinio. Esta decisión requiere el voto de las dos terceras partes de quienes la integran.
14. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
15. Adelantar investigaciones e imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de las normas sobre organización, funcionamiento y financiación de organizaciones políticas y campañas electorales, así como de normas sobre encuestas electorales y de opinión política. Para cumplimiento de esta competencia el Consejo Nacional Electoral podrá solicitar cooperación de las demás entidades estatales para contar con un equipo técnico de investigación.
16. Designar, de conformidad con la ley, sus servidores públicos, así como aquellos encargados de los escrutinios en los niveles territoriales.
17. Presentar su proyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su incorporación dentro del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Solo el Congreso podrá modificarlo.
- 18. En ausencia de ley regular el ejercicio de sus funciones.**
19. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materia de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
20. Convocar elecciones atípicas.
21. Darse su propio reglamento.
22. Las demás que le confiera la ley.

**Artículo 13.** Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un párrafo al artículo 266 de la Constitución, los cuales quedarán así:

(...)

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley. Cualquier contratación deberá responder de manera estricta a los principios de publicidad, transparencia y criterios de méritos.

**Parágrafo transitorio.** La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de lo necesario para que a partir de las elecciones del año 2018 se instalen los puestos de votación en todas aquellas zonas en la que estos fueron trasladados con ocasión del conflicto armado. Así mismo, la entidad evaluará la distancia y condiciones de transporte de los ciudadanos que residen en las zonas rurales más apartadas y procurará la instalación de nuevos puestos de votación de tal manera que se garantice el ejercicio del derecho a elegir.

En relación con las demás proposiciones presentadas ante la Plenaria, las correspondientes a los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11 y 13 no fueron acogidas por la Subcomisión y se propone que las proposiciones de artículos nuevos sean dejadas como constancia y tenidas en cuenta para la ponencia para tercer debate.

HERIBERTO SANABRIA  
BERNER ZAMBRANO  
JORGE ENRIQUE ROZO  
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN  
CRISTIAN MORENO  
CARLOS GUEVARA  
Con la salvvedad de aprobación de listas cerradas para 2018 y Coaliciones Mayentanas

### Proposición

En consecuencia, le proponemos a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes acoger de manera afirmativa el presente informe.

HERIBERTO SANABRIA  
BERNER ZAMBRANO  
JORGE ENRIQUE ROZO  
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN  
CRISTIAN MORENO  
CARLOS GUEVARA  
Con la salvvedad de aprobación de listas cerradas para 2018 y Coaliciones Mayentanas

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se institucionaliza  
el programa de parques seguros para la salud  
y el bienestar de la familia.*

1.1

Bogotá, D.C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 085 de 2017 Cámara, por medio de la cual se institucionaliza el programa de parques seguros para la salud y el bienestar de la familia.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como finalidad institucionalizar el programa de parques seguros para la salud y el bienestar de la familia (en adelante “Parques seguros”), a través de su incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y Planes de Desarrollo Municipal o Distrital. Dicho programa contará con gimnasios modulares al aire libre, acceso gratuito a internet inalámbrico y sistemas de seguridad y videovigilancia. De acuerdo con el proyecto, las autoridades locales destinarán el 5% de lo recaudado por concepto de compensaciones urbanísticas, pagadas por los constructores de obra civil, para la construcción, mantenimiento y operación de los Parques Seguros.

En primer lugar, el artículo 2° del proyecto de ley establece que los alcaldes municipales y/o distritales “deberán priorizar” de acuerdo con su POT y sus planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital la construcción, mantenimiento y operación del programa de Parques Seguros. Por su parte, el artículo 3° determina que las autoridades territoriales “destinarán” el 5% del recaudo por concepto de compensaciones urbanísticas para la implementación del proyecto.

Al respecto, resulta pertinente indicar que dichos artículos utilizan un lenguaje imperativo para imponer a las entidades territoriales la

obligación de construir los Parques Seguros y de destinar el 5% del recaudo por concepto de compensaciones urbanísticas para tal fin. Ahora bien, lo anterior puede contrariar el artículo 287 de la Constitución Política que consagra el principio de autonomía de las entidades territoriales. De hecho, el referido artículo establece que:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.”* (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a la autonomía de las entidades territoriales en materia de recursos y rentas en los siguientes términos:

El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que estas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, estas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión<sup>1</sup>.

Así mismo el Alto Tribunal ha establecido que:

En síntesis, la Corte encuentra que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios, que es subsidiaria, se encuentra adicionalmente determinada por la naturaleza de estos recursos tributarios, de manera que, en el caso de ser recursos exógenos, el Legislador tiene un amplio margen de maniobrabilidad sobre los mismos; mientras que frente a los recursos endógenos, a pesar de tener una autonomía mayor, el Legislador, bajo los criterios constitucionales ya estudiados, puede intervenir en los mismos, excepto en su destinación, manejo y administración. Sin embargo, la Corte ha encontrado que incluso el Legislador, de manera

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

excepcional, puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, lo cual debe ser sin embargo, justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional<sup>2</sup> (Subrayado fuera del texto).

En este sentido, las entidades territoriales cuentan con autonomía para ejercer sus competencias, administrar sus recursos y disponer de los tributos que considere necesarios para el desarrollo adecuado de sus funciones. No obstante, el legislador puede intervenir en la administración de los recursos tributarios, siempre que estos constituyan recursos endógenos y la intervención esté justificada constitucionalmente.

De otro lado, frente a la fuente de financiación del programa “Parques Seguros”, señalada en el artículo 3° del proyecto, esto es, el 5% de lo recaudado por concepto de compensaciones urbanísticas, esta Cartera pone de presente que es necesario revisar y aclarar el sustento legal de ese concepto, con el fin de verificar si el artículo hace referencia a las “compensaciones urbanísticas”, contenidas en la Ley 388 de 1997<sup>3</sup>.

Vale la pena resaltar que una vez se establezca el sustento legal de las compensaciones urbanísticas referidas en el proyecto, se podrá entrar a examinar si se trata de una renta endógena o exógena, y a su vez definir si efectivamente el legislador es competente para darle una destinación específica a dichos recursos tributarios.

Ahora bien, de interpretar que el artículo 3° hace referencia a las compensaciones urbanísticas contenidas en la Ley 388 de 1997, dicha figura no corresponde a una fuente regular que permita financiar el programa de “Parques Seguros” propuesto en el proyecto de ley, dado que dicha compensación, de acuerdo con los artículos 48, 49 y 128 de la precitada norma, está encaminada a (i) garantizar el pago de las compensaciones en razón de las cargas urbanísticas de conservación impuestas a propietarios de bienes de conservación histórica, y (ii) a resarcir a los particulares que vean lesionados su patrimonio como consecuencia de la construcción de una obra pública. Finalmente, se señala que para garantizar el pago de la compensación las administraciones municipales y distritales están autorizadas para constituir fondos, que podrán incluir los rubros destinados de los presupuestos de obras.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones,

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Colombia. Presidencia de la República, Ley 388 (18, julio, 1997), por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., 1997

no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

PAULA ACOSTA

Viceministra General

Con Copia a:

Honorable Representante María Regina Zuluaga Henao, Autora.

Honorable Representante Wilson Córdoba Mena, Autor.

Honorable Representante Esperanza María Pinzón de Jiménez, Autora/Ponente.

Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, Autora.

Honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Autor.

Honorable Representante Hugo Hernán González Medina, Autor.

Honorable Representante Carlos Alberto Cuero Valencia, Autor.

Honorable Representante Rubén Darío Molano, Autor.

Honorable Representante Didier Burgos Ramírez, Ponente.

Doctor Víctor Raúl Yepes. Secretaría Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
327 DE 2017 CÁMARA, 242 DE 2017 SENADO**

*por la cual la Nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D.C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto: Comentarios a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la Nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación**

de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto “(...) que la Nación rinda homenaje y se vincule a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, la universidad del Estado. Al reconocer la deuda que el país tiene con esta casa de estudios superiores, el Estado eleva a ley de honores la celebración de su aniversario 150 y autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anuales, durante cinco años consecutivos”<sup>1</sup>.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación (PGN), para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que al respecto establece:

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

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(...) El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”<sup>2</sup>.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el PGN. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996- preceptúa que los gastos autorizados

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso número 745 de 2017.

<sup>2</sup> Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (Subrayado fuera del texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que “(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello (...)”<sup>3</sup> y que “(...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C.P.) (...)”<sup>4</sup> (Subrayado fuera del texto).

Por consiguiente, este Ministerio pone de presente que la apropiación de partidas presupuestales para la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia sólo podrá realizarse en la medida que los recursos sean priorizados por la entidad competente.

En virtud de lo manifestado, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Paula Acosta*  
 PAULA XIMENA ACOSTA MÁRQUEZ  
 Viceministra General

<sup>3</sup> Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>4</sup> Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

Con Copia a:

Honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez, Autor.

Honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López, Autora.

Honorable Senadora Olga Lucía Suárez Mira, Autora.

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto, Autora.

Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, Autora.

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, Ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 973 - Martes 24 de octubre de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 070 de 2017 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, artículo 25 y 39 numeral 4 y se dictan otras disposiciones.....	1
INFORMES DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL	
Informe de la Comisión Accidental al recurso de apelación del Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado, 220 de 2017 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.....	5
INFORMES DE LA SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL	
Informe de la Subcomisión Accidental al Proyecto de acto legislativo número 012 de 2017 Cámara, reforma política, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.....	11
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 085 de 2017 Cámara, por medio de la cual se institucionaliza el programa de parques seguros para la salud y el bienestar de la familia.....	17
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la Nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	18