



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 179

Bogotá, D. C., viernes, 20 de abril de 2018

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NÚMERO 30 DE 2018

(marzo 20)

Sesión Ordinaria

Cuatrenio 2014-2018 - Legislatura 2017 - 2018

Segundo Periodo

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día veinte (20) de marzo del dos mil dieciocho (2018), se reunieron en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador *Roosvelt Rodríguez Rengifo*, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores: *Andrade Serrano Hernán, Enríquez Maya Eduardo, Enríquez Rosero Manuel, Galán Pachón Juan Manuel, Rangel Suárez Alfredo, Rodríguez Rengifo Roosvelt, Serpa Uribe Horacio, Varón Cotrino Germán y Vega Quiroz Doris Clemencia.*

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: *Barreras Montealegre Roy Leonardo, Benedetti Villaneda Armando, Gaviria Vélez José Obdulio, Gerlén Echeverría Roberto, López Maya Alexander y Valencia Laserna Paloma.*

Dejaron de asistir los honorables Senadores: *Amín Hernández Jaime, López Hernández Claudia, Mota Solarte Carlos Fernando.*

El texto de las excusas son las siguientes:





La Secretaría informa que se ha registrado Quórum Deliberatorio.

Siendo las 10:40 a.m., la Presidencia manifiesta: “*Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión*”.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

Cuatrenio 2014 - 2018 Legislatura 2017-2018

Segundo Periodo

Día: martes 20 de marzo de 2018

Lugar: Salón Guillermo Valencia
Capitolio Nacional Primer Piso

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación de Actas

Acta número 24 del 16 de noviembre de 2017, Gaceta del Congreso número 1164 de 2017; Acta número 25 del 29 de noviembre de 2017; Acta número 26 del 30 de noviembre de 2017; Acta número 27 del 4 de diciembre de 2017; Acta número 28 del 5 de diciembre de 2017; Acta número 29 del 12 de diciembre de 2017.

III

Anuncio de proyectos

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Honorable Senador *Roosevelt Rodríguez Rengifo*.

El Vicepresidente,

Honorable Senador *Horacio Serpa Uribe*.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día e informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

II

Consideración y aprobación de Actas

Acta número 24 del 16 de noviembre de 2017, Gaceta del Congreso número 1164 de 2017; Acta número 25 del 29 de noviembre de 2017; Acta número 26 del 30 de noviembre de 2017; Acta número 27 del 4 de diciembre de 2017; Acta número 28 del 5 de diciembre de 2017; Acta número 29 del 12 de diciembre de 2017.

La Presidencia abre la discusión del **Acta número 24 del 16 de noviembre de 2017, Gaceta del Congreso número 1164 de 2017** e informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

III

Anuncio de proyectos

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión ordinaria:

- **Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.** (Distrito Especial a Tumaco). (Segunda Vuelta)
- **Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el adulto mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 125 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal para la Defensa de los niños, niñas, y adolescentes y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 97 de 2017 Senado, por el cual se establecen va-**

lores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria.

- **Proyecto de ley número 80 de 2017 Senado, 041 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea el Registro Nacional de abusadores para la protección de los menores de edad.**
- **Proyecto de ley número 156 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el policía escolar y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 40 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.**
- **Proyecto de ley número 20 de 2017 Senado, por medio de la cual se reforma el Decreto 1421 de 1993 en relación con la remuneración de los Alcaldes Locales y los Ediles de Bogotá.**
- **Proyecto de ley número 62 de 2017 Senado, por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y Funcionarios.**
- **Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.** (Libertad para Testar).
- **Proyecto de ley número 30 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 888 de 2017.**
- **Proyecto de ley número 38 de 2017 Senado, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política social que protege el ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad.**
- **Proyecto de ley número 34 de 2017 Senado, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.**
- **Proyecto de ley número 03 de 2017 Senado, por la cual se establece el registro nacional de usuarios de publicidad no deseada.**
- **Proyecto de ley número 95 de 2017 Senado por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.**

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

La Secretaría informa que no se han radicado ninguna proposición hasta el momento.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

Anexo N° 1: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 80 de 2017 Senado 041 de 2016 Cámara, *por la cual se crea el registro Nacional de condenados por actos de violencia contra menores de edad.*

Firmado *Paula Acosta*, Viceministra General.

Anexo N° 2: Concepto de la Procuraduría General de la Nación al Proyecto de ley número 97 de 2017, *por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria.*

Firmado: *Sonia Patricia Téllez Beltrán* – Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la adolescencia y la Familia.

Anexo N° 3: Concepto del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de Ley Estatutaria número 64 de 2017 Senado, *por el cual se reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones.* Firmado *Germán Arce Zapata*, Ministro de Minas y Energía.

Anexo N° 4: Conceptos Consejo Superior de Política Criminal:

- **Proyecto de ley número 139 de 2017 Senado**, *por medio del cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.*
- **Proyecto de ley número 182 de 2016 Cámara**, *mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capi-*

tales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.

- **Proyecto de ley número 156 de 2017 Senado**, *por medio de la cual se crea el policía escolar y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2017 Senado**, *por medio del cual se hace una reforma institucional, se establece el Tribunal de Aforados y el Consejo de Gobierno Judicial.*

Firmado: *Marcela Abadía Cubillos*, Directora de Política Criminal y Penitenciaria, Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal.

Anexo N° 5: Comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Territorial al Proyecto de ley número 151 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifica la Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 1551 de 2012, se regula el ejercicio del Concejal y se dictan otras disposiciones.*

Firmado: *Paula Acosta*, Viceministra General.

Anexo N° 6: Conceptos Consejo Superior de Política Criminal, al Proyecto de ley número 137 de 2017 Senado, 178 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados.*

Firmado: *Marcela Abadía Cubillos*, Directora de Política Criminal y Penitenciaria, Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal.



Anexo N° 7: Conceptos Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea una Sala Penal Militar en la Corte Suprema de Justicia y se establecen disposiciones transitorias en relación con el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública.*

Firmado: *Marcela Abadía Cubillos*, Directora de Política Criminal y Penitenciaria Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal.

Anexo N° 8: Conceptos Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 156 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el policía escolar y se dictan otras disposiciones.*

Firmado: *Yaneth Giha Tovar*, Ministra de Educación Nacional.

ANEXO N° 1

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 80 de 2017 Senado, 041 de 2015 Cámara *'Por la cual se crea el Registro Nacional de condenados por actos de violencia contra menores de edad'*.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto crear el Registro Nacional de condenados por actos de violencia contra menores de edad para que allí sean inscritos los condenados dolosa contra menores, registro que deberá ser consultado antes de realizar cualquier contratación o nombramiento de personal por parte de las entidades, autoridades o personas jurídicas o naturales que por la naturaleza de su objeto o el ámbito específico de su actividad involucre una relación directa y habitual con menores de edad. El término de duración de la información contenida en el mencionado registro será por el doble del tiempo de condena previsto en la sentencia ejecutoriada y la consulta del mismo por parte de las entidades se deberá realizar con la autorización previa del aspirante y en todo caso, cada cuatro (4) meses.

Al respecto, esta Cartera considera que la creación del Registro Nacional de condenados por actos de violencia contra menores de edad podría representar costos para la Nación del orden de los \$15 mil millones en el primer año y de \$8.800 millones anuales a partir del segundo año, recursos que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

Para determinar dichos costos, se recurrió a información proveniente del Ministerio del Interior¹, y de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia². Según el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de \$15.000 millones que incluyen

1 Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Detectives (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.
2 Oficio No. S-2016-214519/DIPON-OFFLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016.

la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. Estos serían los costos en los que se incurriría el primer año.

A partir del segundo año, según la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica, representan costos de \$8.800 millones anuales que comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

Además de lo anterior, el proyecto de ley no se ajusta a lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, toda vez que no se incluye expresamente ni en la exposición de motivos ni en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En este orden de ideas, debido a que la iniciativa representaría un gasto adicional con cargo al Presupuesto General de la Nación, sería necesario que el Proyecto de Ley establezca expresamente que los costos asociados a la puesta en marcha y funcionamiento de dicho Registro deben ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco Fiscal del Sector.

En virtud de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,
Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General
DGPIN
U-046817

Cc: Copia a:
H.S. Doris Cárdenas Vega Quiroz - Presidente
F. Javier Rodríguez - Rector
Dr. Guillermo Giraldo Gil - Secretario General Comisión Primera Sesión de la República.



13-12-2017
 Recibido

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Commutador (57 1) 381 1700
Ministerio de Hacienda
Minhacienda.gov.co

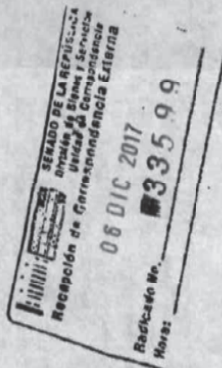
3 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

ANEXO N° 2



Bogotá, D.C., 06 de diciembre de 2017.

H. Senador
ROSEVELT RODRÍGUEZ
 Presidente de la Comisión Primera
 Senado de la República
 Carrera 7 No. 8-68
 Ciudad.



REFERENCIA: Concepto Proyecto de Ley N° 97 de 2017.

Honorable Senador:

La Procuraduría General de la Nación ha tenido conocimiento del Proyecto de Ley por medio del cual se propone la reforma del artículo 129 de la ley 1098 de 2006.

Lo primero que debo señalar es que para esta Delegada, toda iniciativa que pretenda la protección de los derechos de los niños, niñas o adolescentes, es loable y merece atención.

Por tal motivo, la intención través del presente concepto es fortalecer dicho proyecto de ley, para que cumpla plenamente con la finalidad en élmersa.

1.- En cuanto al artículo 2° del proyecto de ley:

1.1.- Tal como está concebido, podría dejar abierta la posibilidad de generalizar la práctica judicial de fijación de cuotas alimentarias en la proporción prevista, a saber, en una tercera parte de un salario mínimo mensual legal vigente. El espíritu del artículo 129 de la ley 1098 de 2006 es que dicha cuota no sea inferior al 50% de dicho salario, en los eventos contemplados por el mismo artículo.

Por tal motivo, se propone una variación en el articulado expresando que la cuota alimentaria señalada, en ningún caso puede ser inferior a dicho porcentaje, el cual debe ser repartido por partes iguales entre todos los deudores alimentarios, según lo ordenado en la sentencia T-676 de 2015.

De esta manera:

Handwritten signature and date: 11-11-17

a. Se evitaría que en la práctica se sigan fijando cuotas alimentarias bajas¹, que no cumplen con la protección debida a los niños niñas y adolescentes por parte del Estado, la familia y la sociedad², y se garantizaría a los alimentarios en mejor medida su derecho a fundamental a la vida digna.

b. Sería un avance en la realización del concepto de "conjunto ius fundamental del derecho de alimentos"³, del cual hacen parte "la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, así como el cuidado, la educación y la recreación... que como deber de orden constitucional y legal para el alimentante, procura asegurar los medios para que los niños, niñas y adolescentes se desarrollen física, espiritual, moral, cultural y socialmente".⁴

Esta concepción del derecho de alimentos contenida en la Constitución y en ley tiene pleno fundamento en la realidad, y su deber ser es que en ningún caso pueda argumentarse que los gastos mensuales de un menor edad son inferiores a la cuota mínima establecida.

c. Podría constituir un freno al favorecimiento indirecto que hasta el presente han tenido algunos deudores alimentarios, quienes en no pocos casos se han visto beneficiados con la fijación de cuotas alimentarias que tienen en cuenta sus capacidades económicas, las cuales muchas veces han sido ocultadas o distraídas total o parcialmente por ellos, y no las reales necesidades de los niños, niñas y adolescente y su derecho a al mínimo vital⁵.

Urge velar para que la carga de la obligación alimentaria no continúe recayendo en mayor proporción en quien ejerce la custodia, dado que esta persona, tenga o no ingresos, termina respondiendo por todas las obligaciones para con el hijo menor de edad, de manera irrestricta.

d. Se trata de dar un paso en firme para que los deudores alimentarios dejen de eludir la fijación de cuota alimentaria con apoyo en el principio según el cual "nadie está obligado a lo imposible", el cual no debe tener aplicación en materia de cumplimiento de la obligación de prestar alimentos, puesto que la responsabilidad y solidaridad que se desprenden de la maternidad y de la paternidad son asuntos inexcusables.

¹ Luna Vinueza, D.R. Universidad de los Andes. (SF). Estadísticas descriptivas e hipótesis de los datos recaudados en Bogotá.

² Artículos 2 y 44 de la Constitución Política. Artículo 10 Ley 1098 de 2006.

³ Sentencia C-676 de 2015.

⁴ Sentencia C-676 de 2015. Constitución Política artículo 44. Ley 1098 de 2006 artículo 24.

⁵ Sentencias C-984 de 2002 y C-237 de 1997.

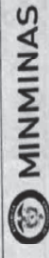
<p>1.2.- Igualmente se sugiere la eliminación de los tres casos de excepción propuestos en el articulado, dado que el deudor de alimentos puede interponer éstas u otras excepciones diferentes a las enunciadas en el proyecto de ley.</p> <p>2.- En cuanto al artículo 3° del proyecto de ley:</p> <p>2.1.- Para esta Delegada, su contenido es ajeno al título del mismo, dado que no se refiere a alimentos sino a políticas de prevención a cargo del ministerio público y la defensoría del pueblo sobre responsabilidad parental y embarazo no deseado, y a la implementación de campañas relativas a esas materias.</p> <p>2.2.- La función de la Procuraduría General de la Nación es de inspección, vigilancia y control y por ello la competencia funcional se circunscribe a que la política pública se ejecute, más no ejecutará.</p> <p>2.3.- De conformidad con la ley, los llamados a impartir formación sobre estas materias son las entidades territoriales, entre ellos los municipios, y tales aspectos deben estar contenidos en los planes de desarrollo municipales, dada la cercanía a las zonas rurales, situación que no es factible para la Procuraduría General de la Nación, ello por su organización interna.</p> <p>Los anteriores motivos obligan a proponer que el artículo 3° sea suprimido del proyecto de ley.</p>	<p>III. Propuesta de articulado:</p> <p>Permítanos por favor, en aras de prestar la colaboración que pretendemos, presentar nuestra propuesta de cambio en el articulado, de la manera como a continuación se expresa:</p>	<p>Proyecto de Ley 97 de 2017.</p> <p>"Por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria".</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="1031 1339 1226 2313"> <p>Ley 1098 de 2006</p> <p>Artículo 129. <i>Alimentos.</i> En el auto que corre traslado de la demanda</p> </td> <td data-bbox="1226 1339 1304 2313"> <p>Artículo 1°. OBJETO: La presente Ley tiene por objeto establecer un valor</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="1031 1687 1226 2313"> <p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p> </td> <td data-bbox="1226 1687 1304 2313"> <p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p> </td> </tr> </table>	<p>Ley 1098 de 2006</p> <p>Artículo 129. <i>Alimentos.</i> En el auto que corre traslado de la demanda</p>	<p>Artículo 1°. OBJETO: La presente Ley tiene por objeto establecer un valor</p>	<p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p>	<p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p>
<p>Ley 1098 de 2006</p> <p>Artículo 129. <i>Alimentos.</i> En el auto que corre traslado de la demanda</p>	<p>Artículo 1°. OBJETO: La presente Ley tiene por objeto establecer un valor</p>						
<p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p>	<p>Artículo 2°. VALOR</p> <p>MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098</p>						

<p>o del informe del Defensor de Familia, el juez fijará cuota provisional de alimentos, siempre que haya prueba del vínculo que origina la obligación alimentaria. Si no tiene la prueba sobre la solvencia económica del alimentante, el juez podrá establecerlo tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso se presumirá que devenga al menos el salario mínimo legal.</p> <p>La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.</p> <p>El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota</p>	<p>mínimo en la fijación de las cuotas alimentarias a favor de los menores, teniendo en cuenta la presunción del salario mínimo contenida en el artículo 129 de la Ley 1098 de 2006.</p> <p>Artículo 2°. VALOR MÍNIMO: Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 129. <i>Alimentos.</i> En el auto que corre traslado de la demanda o del informe del Defensor de Familia, el juez fijará cuota provisional de alimentos, siempre que haya prueba del vínculo que origina la obligación alimentaria. Si no tiene la prueba sobre la solvencia económica del alimentante, el juez podrá establecerlo tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso se presumirá que devenga al menos el salario mínimo legal.</p> <p>La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.</p> <p>El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota</p>	<p>de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 129. <i>Alimentos.</i> En el auto que corre traslado de la demanda o del informe del Defensor de Familia, el juez fijará cuota provisional de alimentos, siempre que haya prueba del vínculo que origina la obligación alimentaria. Si no tiene la prueba sobre la solvencia económica del alimentante, el juez podrá establecerlo tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso se presumirá que devenga al menos el salario mínimo legal.</p> <p><u>Dicha cuota alimentaria, en ningún caso será inferior al 50% de lo establecido por el juez como "capacidad económica del alimentante" en virtud del inciso anterior. La cual será repartida en partes iguales entre los distintos deudores alimentarios.</u></p> <p>La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta</p>
--	--	--

<p>provisional de alimentos, en la conciliación o en la sentencia que los señale. Con dicho fin decretará embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes o derechos de aquél, los cuales se practicarán con sujeción a las reglas del proceso ejecutivo.</p> <p>El embargo se levantará si el obligado paga las cuotas atrasadas y presta caución que garantice el pago de las cuotas correspondientes a los dos años siguientes.</p> <p>Cuando se trate de arreglo privado o de conciliación extrajudicial, con la copia de la diligencia el interesado adelantará proceso ejecutivo ante el juez de familia para el cobro de las cuotas vencidas y las que se causen.</p>	<p>mínimo mensual legal vigente. Salvo en las siguientes situaciones:</p> <p>a. Cuando el alimentante esté desempleado;</p> <p>b. Cuando el alimentante demuestre que por su condición económica, física o mental se encuentre en una situación de debilidad manifiesta de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución;</p> <p>e. Cuando el alimentante pruebe que carece de los medios para pagar el monto mínimo establecido en el presente artículo;</p> <p>En los casos mencionados, el juez podrá rebajar el monto mínimo establecido estudiando las condiciones fácticas propias de cada caso, teniendo en cuenta la capacidad económica del alimentante y las necesidades del alimentario.</p> <p>La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren</p>	<p>los satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.</p> <p>El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota provisional de alimentos, en la conciliación o en la sentencia que los señale. Con dicho fin decretará embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes o derechos de aquél, los cuales se practicarán con sujeción a las reglas del proceso ejecutivo.</p> <p>El embargo se levantará si el obligado paga las cuotas atrasadas y presta caución que garantice el pago de las cuotas correspondientes a los dos años siguientes.</p> <p>Cuando se trate de arreglo privado o de conciliación extrajudicial, con la copia de aquél o del acta de la diligencia el interesado podrá adelantar proceso ejecutivo ante el juez de familia para el cobro de las cuotas vencidas y las que en lo sucesivo se causen.</p>	<p>que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.</p> <p>La cuota alimentaria fijada en providencia judicial, en audiencia de conciliación o en acuerdo privado se entenderá reajustada a partir del 1° de enero siguiente y anualmente en la misma fecha, en porcentaje igual al índice de precios al consumidor, sin perjuicio de que el juez, o las partes de común acuerdo, establezcan otra fórmula de reajuste periódico.</p> <p>Con todo, cuando haya variado la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, las partes podrán acordar la modificación de la cuota alimentaria, y cualquiera de ellas</p>	<p>mediante la constitución de un capital cuya renta los satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.</p> <p>El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota provisional de alimentos, en la conciliación o en la sentencia que los señale. Con dicho fin decretará embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes o derechos de aquél, los cuales se practicarán con sujeción a las reglas del proceso ejecutivo.</p> <p>El embargo se levantará si el obligado paga las cuotas atrasadas y presta caución que garantice el pago de las cuotas correspondientes a los dos años siguientes.</p> <p>Cuando se trate de arreglo extrajudicial, con la copia de aquél o del acta de la diligencia el interesado podrá adelantar proceso ejecutivo ante el juez de familia para el cobro de las</p>	<p>Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.</p> <p>La cuota alimentaria fijada en providencia judicial, en audiencia de conciliación o en acuerdo privado se entenderá reajustada a partir del 1° de enero siguiente y anualmente en la misma fecha, en porcentaje igual al índice de precios al consumidor, sin perjuicio de que el juez, o las partes de común acuerdo, establezcan otra fórmula de reajuste periódico.</p> <p>Con todo, cuando haya variado la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, las partes de común acuerdo podrán</p>
--	---	--	---	--	--

<p>podrá pedirle al juez su modificación. En este último caso el interesado deberá aportar con la demanda por lo menos una copia informal de la providencia, del acta de conciliación o del acuerdo privado en que haya sido señalada.</p> <p>Mientras el deudor no cumple o se allane a cumplir la obligación alimentaria que tenga respecto del niño, niña o adolescente, no será escuchado en la reclamación de su custodia y cuidado personal ni en ejercicio de otros derechos sobre él o ella.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>El incumplimiento de la obligación alimentaria genera responsabilidad penal.</p>	<p>cuotas vencidas y las que en lo sucesivo se causen.</p> <p>Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.</p> <p>La cuota alimentaria fijada en providencia judicial, en audiencia de conciliación o en acuerdo privado se entenderá reajustada a partir del 1° de enero siguiente y anualmente en la misma fecha, en porcentaje igual al índice de precios al consumidor, sin perjuicio de que el juez, o las partes de común acuerdo, establezcan otra fórmula de reajuste periódico.</p> <p>Con todo, cuando haya variado la capacidad económica del alimentante</p>	<p>modificar la cuota alimentaria, y cualquiera de ellas podrá pedirle al juez su modificación. En este último caso el interesado deberá aportar con la demanda por lo menos una copia informal de la providencia, del acta de conciliación o del acuerdo privado en que haya sido señalada.</p> <p>Mientras el deudor no cumple o se allane a cumplir la obligación alimentaria que tenga respecto del niño, niña o adolescente, no será escuchado en la reclamación de su custodia y cuidado personal ni en ejercicio de otros derechos sobre él o ella.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>El incumplimiento de la obligación alimentaria genera responsabilidad penal.</p>	<p>o las necesidades del alimentario, las partes de común acuerdo podrán modificar la cuota alimentaria, y cualquiera de ellas podrá pedirle al juez su modificación. En este último caso el interesado deberá aportar con la demanda por lo menos una copia informal de la providencia, del acta de conciliación o del acuerdo privado en que haya sido señalada.</p> <p>Mientras el deudor no cumple o se allane a cumplir la obligación alimentaria que tenga respecto del niño, niña o adolescente, no será escuchado en la reclamación de su custodia y cuidado personal ni en ejercicio de otros derechos sobre él o ella.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>El incumplimiento de la obligación alimentaria genera responsabilidad penal.</p>	<p>ARTÍCULO 3º. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN: El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo</p>
---	---	---	---	---

ANEXO N° 3



MINMINAS

Ministerio de Minas y Energía
 Origen: DESPACHO DEL MINISTERIO
 Radf: 2017082197 05-12-2017 05:43:49 PM
 Destino: SENADO DE LA REPUBLICA
 Serie: 0 - NO APLICA

11 DIC 2017
 53933

Página 1 de 2

Bogotá, D.C.

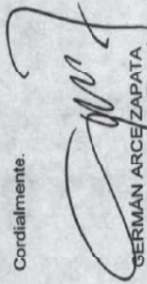
Doctor
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
 Secretario Comisión Primera de Senado
 Congreso de la República
 Cra. 7 No. 8-68
 Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de Ley Estatutaria N° 64 de 2017 Senado – Autor: H.S. Edinson Delgado Ruiz.

Apreciado doctor Giraldo:

De manera atenta remito concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el Proyecto de Ley Estatutaria N° 64 de 2017 Senado, por el cual se reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


GERMAN ARCE ZAPATA
 Ministro de Minas y Energía.

Anexo: Tres (3) Folios
 Copia: Grupo Embare al Congreso
 H.S. Edinson Delgado Ruiz, Cra. 7 No. 8-68

Proyecto: Sandra Castellanos/ ANM/ ANH
 Comité: Minerva Hernández/ ANM/ ANH
 Revisó y aprobó: Vanessa Coronado/ MinMina
 Revisó y aprobó: Juanita David/ MinMina
 Revisó y aprobó: Johana Cruz/ MinMina
 Revisó y aprobó: Carlos Andrés/ MinMina
 Revisó y aprobó: Jairo/ MinMina
 TRD: 190.223

Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia
 Comutador (57 1) 2200 300
 Código postal 111321

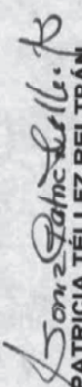
adoptarán las medidas internas que consideren necesarias y pertinentes para desplegar campañas a lo largo del territorio nacional sobre la responsabilidad parental y la prevención del embarazo no deseado.

PARÁGRAFO: Las campañas de prevención del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo serán priorizadas en las zonas rurales y urbanas donde se presenten los mayores índices de embarazo no deseado y maltrato familiar.

ARTÍCULO 4º VIGENCIA Y DEROGATORIAS: La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Agradezco tener en cuenta estas observaciones, así como informe las fechas de los debates, con la finalidad de intervenir en los mismos.

Cordialmente,


SONIA PATRICIA TELLEZ BELTRAN
 Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia

9

la consulta previa de los Proyectos de Ley con los grupos étnicos potencialmente afectados por ellos en forma directa y específica.

➤ El trámite de la consulta durante el trámite legislativo se somete al principio de la buena fe, "lo cual quiere decir, por un lado, que corresponde a los Estados definir las condiciones en las que se desarrollará la consulta, y por otro, que la misma, para que resulte satisfactoria a la luz del ordenamiento constitucional, debe realizarse de manera que sea efectiva y conducente"

➤ La consulta previa durante el trámite legislativo también debe ser guiada por el principio de oportunidad, que implica que se permita una intervención útil y con voceros suficientemente representativos, en función del tipo de medida a adoptar.

De conformidad con lo expuesto, se tiene que la consulta previa debe surtirse cuando las medidas legislativas recaigan sobre asuntos que los afecten directamente, lo cual hace alusión a la intervención que una medida determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales, tales como la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica, como las que se proponen en el presente Proyecto de Ley.

En ese sentido, la misma Corte Constitucional, en Sentencia T-766 de 2015, precisó que "(...) existe afectación directa cuando la medida legislativa o administrativa "altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes o le confiere beneficios.(...)por lo tanto, la identificación del grado de afectación directa en modo alguno podría considerarse como una evaluación sobre la bondad de la medida, respecto de los intereses de las comunidades étnicas. Ello debido a que una opción de esa naturaleza desconocería, de manera grave el mandato constitucional de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de dichas comunidades, a través de una imposición sobre determinado modelo de virtud, externo a sus prácticas tradicionales."

Por lo tanto, se considera que al referirse el Proyecto de Ley a la búsqueda de igualdad de oportunidades para las comunidades negras, tales como la participación política y democrática a que se refiere el capítulo 3 del texto del proyecto, se requiere como lo ha manifestado la Corte Constitucional se surta el proceso de consulta previa.

2. ARTICULADO.

INCISO 4 DEL ARTÍCULO 16: "El principal objetivo de las comisiones consultivas de comunidades negras tanto nacional como departamentales, será hacer seguimiento al cumplimiento de los derechos colectivos reconocidos a las comunidades negras, así

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N.º 64 DE 2017 SENADO, "POR EL CUAL SE RECONOCE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IDENTIDAD ÉTNICA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS O POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA, SE ADOPTAN POLÍTICAS PARA LA EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL DE ESTE GRUPO ÉTNICO, LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Una vez estudiado el Proyecto de Ley, de manera atenta emitimos nuestros comentarios sobre su contenido con la intención de que sean tenidos en cuenta en el trámite y discusión de la iniciativa, los cuales se presentan a continuación:

1. CONSIDERACIONES

El Proyecto de Ley Estatutaria tiene por objeto reconocer a favor de las comunidades negras o población afrocolombiana el derecho fundamental a la identidad étnica y definir medidas especiales en beneficio de dichos grupos, con el fin de proporcionarles oportunidades que les permitan superar condiciones de desventaja que los mismos presentan debido al acceso limitado al que se han encontrado sujetos, en los sectores de educación, trabajo, financiero, etc.

1.1 LA CONSULTA PREVIA PARA TRÁMITES LEGISLATIVOS.

En lo que tiene relación específica con el trámite de leyes que directamente afectan a las comunidades étnicas, pueden presentarse las siguientes conclusiones jurisprudenciales teniendo en cuenta lo expuesto en la Sentencia C-702/10 con M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub.

- El derecho fundamental de consulta previa de las comunidades étnicas también es exigible dentro del trámite legislativo.
- El derecho fundamental de consulta previa en cabeza de las comunidades étnicas tiene lugar solamente respecto de aquellas iniciativas que puedan afectarlas directamente.
- El Gobierno tiene el deber de promover la consulta previa en todo tipo de Proyectos de Ley, no sólo de aquellos que sean de su iniciativa.
- La consulta debe efectuarse en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, para que los resultados del proceso de participación incidan en el contenido de la iniciativa que se somete a consideración, no obstante, durante el trámite legislativo en el Congreso de la República dicho proceso participativo no se interrumpe.
- La existencia de instancias simplemente representativas de las comunidades étnicas en los organismos del Estado no suple el deber estatal de llevar a cabo

como al Plan Nacional de Desarrollo de las Comunidades Negras y a los acuerdos y compromisos que se realicen desde el Gobierno Nacional en relación con esta población; asesorar al Gobierno Nacional en la búsqueda de mejores oportunidades para la población afro y constituirse en espacio de consulta y concertación de todos los temas y acciones que puedan afectar a esta población atendiendo al nivel territorial de competencia de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia en la Ley 21 de 1991”.

Con fundamento en lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, que a su vez fue incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991, se refiere de manera precisa al derecho que gozan los pueblos indígenas y tribales (concepto al cual se asimilaron las comunidades negras en Colombia) a ser consultados de manera previa al desarrollo de proyectos, obras o actividades con potencialidad de afectarlos directamente, como es el caso de los proyectos de exploración y/o producción de hidrocarburos y que a la fecha dichos procesos se han venido adelantando de manera puntual con los grupos de base en el territorio.

Resulta importante especificar en la disposición propuesta que la competencia a cargo de las Consultivas Departamentales para constituirse en espacio de consulta y concertación, se circunscribirá de manera específica a las medidas administrativas y legislativas con alcance sobre dicho nivel territorial, según lo dispuesto en el artículo 6° del Convenio mencionado. Ya que considerarlo de manera generalizada conllevaría a que los proyectos como los de exploración y/o producción de hidrocarburos deban discutirse en dicho escenario, con actores que podrían desconocer la situación específica del contexto social, ambiental y económico de las comunidades asentadas en el área a intervenir, colocando en grave riesgo el ejercicio de definición de impactos y medidas de manejo requerido para salvaguardar los intereses de estas comunidades en el futuro desarrollo de los proyectos.

Así mismo, tal circunstancia podría colocar en riesgo el relacionamiento de las Empresas Operadoras con los actores étnicos en el territorio, en la medida en que se restringiría su participación de manera directa en los procesos de consulta generados en consideración a un derecho fundamental que les es propio.

“ARTICULO 6° Ley 21 de 1991

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b). Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo

nerios en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c). Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

ARTICULO 29: “Exploración y explotación de recursos naturales al interior de los territorios colectivos de comunidades negras. De conformidad con lo establecido en los artículos 7°, 8°, 13, 58, 60, 63, 80 y 333 de la Constitución Política y con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, los miembros de las comunidades negras o población afrocolombiana, y para efectos de garantizar su integridad étnica y cultural, tendrán prelación para la exploración y explotación de los recursos naturales al interior de sus territorios.”

En los términos en que quedó establecido el derecho de prelación al que se hace alusión en este artículo, tiene por finalidad salvaguardar la integridad étnica y cultural de las comunidades negras y la población afrocolombiana, lo cual nos conlleva a deducir que solo el mismo debería aplicarse en aquellos casos en los cuales tales actividades hagan parte de la construcción cultural del grupo humano, porque la misma ha sido desarrollada por éstos de manera histórica, es decir que corresponde a un legado ancestral y cultural de las comunidades mencionadas realizado de forma manual, no mecanizada.

Tal circunstancia no se evidencia en todos los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, como es el caso de los proyectos de hidrocarburos, ya que dicha actividad por no poder ser desarrollada de manera no mecanizada, manual o ancestral, no corresponde a una actividad que haga parte de la riqueza cultural y/o conocimientos ancestrales que se puedan predicar al día de hoy como propios de dichos grupos humanos. Adicionalmente, la ejecución de este tipo de proyectos, debido a los riesgos implícitos en los mismos, requiere del cumplimiento de ciertas capacidades en materia financiera, técnica y legal, que actualmente no se encuentran en condiciones de soportar las comunidades beneficiarias de la proposición.

Para el caso de los proyectos mineros, la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones” definió en su título cuarto: “Minería sin título”, capítulo XVI: “Minería ocasional” en sus artículos 155, 156, 157 y 158 lo siguiente:

Artículo 155. Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.

Artículo 156. Requisito para el barequeo. Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.

Artículo 157. Lugares no permitidos. No se permitirá el barequeo en los siguientes lugares:

a) En los que no pueden realizarse labores mineras de acuerdo con el artículo 34 y los numerales a), b), c), d) y e) del artículo 35 de este Código;

b) En los lugares que lo prohiban el Plan de Ordenamiento Territorial, por razones de tranquilidad, seguridad pública, ornato y desarrollo urbano;

c) En los lugares donde operen las maquinarias e instalaciones de los concesionarios de minas, más una distancia circundante de trescientos (300) metros.

Artículo 158. Zonas de Comunidades Negras. En los terrenos aluviales declarados como zonas mineras de comunidades negras de acuerdo al artículo 131, sólo podrán practicar el barequeo los vecinos del lugar autorizados por el alcalde, que pertenezcan a la comunidad en cuyo beneficio se hubiere constituido dicha zona. En estos casos, el alcalde obrará en coordinación con las autoridades de las comunidades beneficiarias de la zona minera".

Por otro lado el Decreto 1666 de 2016 "por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera" definió la actividad minera de subsistencia de la siguiente manera.

"Artículo 2.2.5.1.5.3. Minería de Subsistencia. Es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.

Parágrafo 1. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional.

Parágrafo 2. Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de manera

subterránea.

Parágrafo 3. Los volúmenes máximos de producción en esta actividad se establecerán por el Ministerio de Minas y Energía con fundamento en datos estadísticos, recopilación de información y estudios técnicos que se realicen para el efecto".

Por tales circunstancias consideramos que en la propuesta normativa se debe enunciar de manera taxativa a qué tipo de recursos naturales está referida (Minería), excluyéndose por tal razón el recurso hidrocarbúfero, en atención a los argumentos expuestos.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la especial condición ancestral de estas comunidades, en la actualidad existen mecanismos (consulta previa, socialización, licencias ambientales, etc.) que involucran de manera activa y efectiva a las comunidades en la formulación y ejecución de los proyectos hidrocarbúferos que puedan llegar a afectarles, de manera tal que se eviten procesos que contraríen la máxima de salvaguarda de la integridad étnica del grupo.

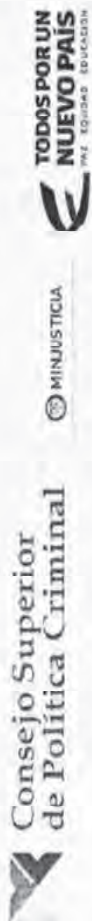
3. CONCLUSIÓN

Consideramos que en el caso de los recursos mineros, el derecho de prelación debe ejercerse dentro Las Zonas Mineras de Comunidades Negras constituidas mediante acto administrativo de la autoridad competente, toda vez que el procedimiento para su declaratoria permite armonizar la decisión con las disposiciones de ordenamiento territorial vigentes en la jurisdicción y con las posibles áreas excluíbles legalmente constituidas, la declaratoria de estas zonas por parte de la autoridad competente, constituye el mecanismo fundamental para el ejercicio del derecho de prelación en clave de amonización del ordenamiento territorial con el ejercicio de la actividad.

Para el caso de los proyectos de hidrocarburos, dicha actividad por no poder ser desarrollada de manera artesanal, no corresponde a una actividad que haga parte de la riqueza cultural y/o conocimientos ancestrales que se puedan predicar al día de hoy como propios de las comunidades objeto de este Proyecto de Ley. Por tales circunstancias consideramos que en la propuesta normativa se debe enunciar de manera taxativa a qué tipo de recursos naturales está referida, excluyéndose el recurso hidrocarbúfero, en atención a los argumentos expuestos.

Por último, consideramos que la iniciativa legislativa tiene el deber de surtir el trámite de consulta previa para la adopción de las medidas que pretende implementar, toda vez que afectan o benefician a las comunidades negras y tienen el derecho constitucional a tener conocimiento previo sobre el tema.

ANEXO N° 4



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 139 de 2017 Senado "Por medio del cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar"

Proyecto de Ley número 139 de 2017 Senado "Por medio del cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar"	
Autor	Fiscalía General de la Nación
Fecha de Presentación	2 de octubre de 2017
Estado Actual	Pendiente de designar ponente en el Senado
Referencia	Concepto 01.2018

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal en sesión del 24 de octubre, discutió el Proyecto de Ley número 139 de 2017 Senado "Por medio del cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar", con base en el texto radicado en el Senado de la República y que fue radicado el 2 de octubre de 2017.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Contenido de la propuesta del Proyecto de Ley número 139 de 2017 Senado

El proyecto se compone de seis (6) artículos, incluido el de su vigencia y derogatoria de "todas las disposiciones que le sean contrarias". El artículo primero modifica el artículo 229 de la Ley 599 para aumentar la pena a quien cometa un delito de violencia intrafamiliar dentro de los cinco años siguientes a la creación de un antecedente judicial por delitos contra la vida y la integridad personal o contra la libertad, integridad y formación sexuales cometido contra un miembro de su grupo familiar, definiendo el concepto de grupo familiar para estos efectos.

El artículo segundo modifica el parágrafo del artículo 284 (sic) de la Ley 906 para permitir que en los casos de delitos de violencia intrafamiliar se adelanten audiencias cerradas al público; el tercero reforma el artículo 284 para incluir los delitos de violencia intrafamiliar como uno de los eventos en los cuales se puede practicar una prueba anticipada, en cuyo caso no es necesario repetir la prueba en el juicio si existe riesgo de re victimización; el artículo cuarto incluye los delitos de violencia intrafamiliar entre los que pueden ser adelantados por el trámite del procedimiento especial abreviado regulados en el artículo 534 de la Ley 906; finalmente, el quinto modifica el artículo 534 (sic) de la Ley 906 para excluir a los delitos de violencia intrafamiliar de la posibilidad de convertir la acción penal pública en privada.

2. Observaciones político-criminales

2.1. Una primera observación formal

En el texto radicado en el Senado de la República se observan dos errores que es necesario corregir, referidos ambos a la referencia que se hace para modificar algunas normas de la Ley 906.

El primero, se refiere al artículo segundo del proyecto, en el que se pretende modificar el parágrafo del artículo 284 de la ley citada, cuando en realidad se ha debido hacer alusión al parágrafo del artículo 149 que regula el principio de publicidad y permite su restricción en algunos casos.

El segundo, es el artículo quinto del proyecto, que incorrectamente cita el artículo 534 de la Ley 906 para introducir una reforma que en realidad corresponde al artículo 550 de la misma ley.

2.2. Las cifras y la capacidad de procesamiento

En la exposición de motivos se presentan cifras relacionadas con el crecimiento de los casos de violencia intrafamiliar, así como datos estadísticos que demuestran que en estos eventos la labor de la Fiscalía General de la Nación es bastante deficiente. Frente a esta realidad, resulta cuando menos paradójico que se pretenda reformar el artículo 229 de la Ley 599, ampliando el concepto de "grupo familiar" a personas que hasta el momento no se consideraran como parte de él en otras

pero cuando la norma condiciona que el maltrato se dirija contra el otro progenitor, equipara el concepto de padre o madre al de cónyuge. Tendría sentido diferenciar cónyuges (condición en la que se hallan recíprocamente esposo y esposa) de padres (condición en la que se hallan los progenitores respecto de sus hijos), si esta última categoría se relacionara solamente con los hijos, mas no así cuando se trata de considerar que un padre –progenitor y cónyuge– maltrata a una madre, porque en estos eventos caen –autor y víctima– en la categoría de cónyuges, compañeros permanentes o personas que sostienen relaciones extramatrimoniales, de donde el literal b) resulta una repetición innecesaria de lo dispuesto en el literal a).

Ahora bien, para el Consejo Superior de Política Criminal tampoco parece conveniente optar por la forma como el proyecto caracteriza el concepto de “grupo familiar”, en detrimento de las funciones judiciales de interpretación de las normas jurídicas y con incidencia en la tipificación de la conductas. El Consejo varias veces ha insistido en la necesidad de respetar el principio de legalidad estricta, lo que no significa que en casos en los que las configuraciones típicas dependen de elementos dinámicos y por consiguiente configuran tipos penales en blanco, la ley tenga que tratar de cerrar los espacios a la discrecionalidad judicial que es, en estos casos, la garantía de la justicia.

Eso sucede en el caso de “grupo familiar” que ha sustituido paulatinamente el concepto de “familia”, en atención a las transformaciones sociales, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el reconocimiento de derechos a seres humanos que han optado por la constitución de familias en condiciones diferentes a las tradicionales.

Obsérvese, a este propósito, que la legislación actual (artículo 229 de la Ley 599) incrimina la violencia ejercida contra “cualquier miembro de su núcleo familiar” y, por virtud del parágrafo, contra el encargado del cuidado de “uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia”, con lo cual es al juez a quien corresponde determinar, según elementos jurídicos, jurisprudenciales, sociológicos y fácticos, qué persona es integrante de un “núcleo familiar” y por ende sujeto pasivo de la conducta.

El proyecto, al contrario, limita la facultad interpretativa del juez y señala quienes pueden ser considerados como miembros del grupo familiar: (i) los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado; (ii) el padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se

disposiciones del Código Penal, con lo cual se incrementaría el número de casos que estarían pendientes de resolución.

Lo adecuado sería que se establecieran medidas que permitan el oportuno procesamiento de los casos existentes, para después, si fuera del caso de acuerdo con razones político criminales, ampliar el ámbito de aplicación del tipo penal. Esto, por cuanto las medidas de política criminal deben ser realizables y, evidentemente, al elevar el número de casos posibles para enregarlos a un sistema que ha demostrado su incapacidad de procesarlos todos, no se estaría más que elevando las expectativas ciudadanas que terminarían frustradas al no obtener respuesta efectiva de las autoridades.

Desde una perspectiva racional, la política criminal, una vez identificado un fenómeno que afecte su desarrollo o que de alguna forma incida en los procesos de criminalización, debe construir respuestas que busquen su solución, en lugar de crear condiciones de agravación del problema o pasar a la inacción. Uno y otro camino incrementan los conflictos sociales y restan legitimidad a la actuación del Estado.

En este sentido, se advierte la inconveniencia del proyecto de ley, porque identificado el problema (insuficiente acción de la Fiscalía General de la Nación, que frente a los casos de violencia intrafamiliar reportó un 89% de casos inactivos en 2011 y 71.10% en 2012) no se propone ninguna medida que permita superar la falta de atención judicial de los casos y si, por el contrario, se amplía el marco de la descripción típica, con lo que se podría esperar que acreciente el número de entradas y, por consiguiente, se aumente la falta de resultados (eventualmente la impunidad) frente al delito.

2.3. La confusión sobre el concepto de cónyuges y padres. El concepto de grupo familiar

Con la reforma se introduce una confusión en el concepto de grupo familiar, en la medida en la que el literal a) del artículo 229 en la versión propuesta, considera a los “cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado”, al paso que el literal b) incluye al “padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor”, con lo cual los “cónyuges” se consideran una categoría diferente a la de padre o madre de familia. Esta distinción es correcta desde el punto de vista jurídico,

convivencia continúan unidas por vínculos de afecto y solidaridad, que podrían incurrir en el tipo penal.

2.4. La reincidencia, el aumento de pena y su capacidad de prevención

El Consejo Superior de Política Criminal por su propia convicción de mantener una política criminal racional y respetuosa de los derechos fundamentales, pero también siguiendo los lineamientos que en esta materia ha señalado la Corte Constitucional, ha considerado que los aumentos de penas deben ser examinados con especial cuidado, teniendo en cuenta que la Constitución reconoce al legislador una amplia discrecionalidad para fijar el monto de las sanciones penales, pero también le fija límites implícitos que evitan los desbordamientos punitivos.

En esta ocasión, el incremento de la pena se condiciona a la reincidencia, concebida a partir de la recaída en una especie específica de delitos, pero condicionada a la época en la que se dicte la sentencia. Es así como se propone que "la pena se aumentará en una cuarta parte cuando el responsable tenga antecedentes penales por haber cometido alguno de los delitos previstos en los Títulos I y IV del Código Penal contra un miembro de su núcleo familiar, o cuando tenga antecedentes por el delito de violencia intrafamiliar, siempre que la condena hubiese sido proferida dentro de los cinco años anteriores a la ocurrencia del nuevo hecho".

La reincidencia que contempla el proyecto, en principio, se refiere a la existencia de una condena anterior por un delito similar al procesado, bajo el supuesto de que la sanción impuesta no surtió los efectos esperados de prevención especial positiva – reforma de la conducta del condenado-, con lo cual se reduce para este fenómeno el ámbito del derecho penal de autor que se presentaría si la recaída en el delito se predicara genéricamente de las conductas anteriormente cometidas por el mismo autor. No obstante, este presupuesto puede resultar altamente perjudicial para el procesado, cuando se trata de procesos penales que se demoran más allá de los términos legales y pueden exponer al autor de un hecho a recibir una sanción mayor que solamente estaría dada por la ineficiencia del aparato de administración de justicia, no por la comisión de un hecho anterior. Piénsese, por ejemplo, que se podría sancionar más drásticamente a quien ha cometido un delito diez años antes de la realización de otro, respecto del cual –el primero– el estado demoró diez años en producir la sentencia correspondiente.

Además, es bastante cuestionable que se pueda sostener la legitimidad de un incremento punitivo con base en la reincidencia, fenómeno que ha sido considerado

dirige contra el otro progenitor; (iii) los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; (iv) las personas con las que se sostienen relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.

Como se observa, en esta norma se restringe el concepto de núcleo familiar, en tanto que al incorporarse en la ley una definición del concepto, es dicha definición la que ha de adoptarse para todos los efectos interpretativos y de aplicación. En este concepto, se reduce el ámbito de aplicación de la ley, porque no se podrá aplicar a los hermanos entre sí; a los familiares colaterales que se encuentren integrados a la unidad familiar, así como otras personas que pueden integrar el núcleo familiar por la existencia de relaciones diferentes a las enunciadas en el párrafo primero de la norma propuesta

Esta limitación de las facultades interpretativas del juez se fundamentó en dos condiciones, según la exposición de motivos. La primera, la necesidad de cerrar el paso a interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia sobre el concepto de núcleo familiar, con lo que se evidencia una intención que va en contra de la independencia judicial, al proponerse que el legislativo incurriera en los campos de la actividad judicial cuando quiera que algún actor de la política criminal no está de acuerdo con las decisiones judiciales, procedimiento extrínseco a las condiciones que debe tener una política criminal respetuosa de las competencias y de los principios constitucionales.

La segunda, relacionada con la necesidad de ampliar la protección que brinda el delito de violencia intrafamiliar a quienes sostienen una relación extramatrimonial estable, e incluso –según se dice–, pero no se refleja en las normas– a quienes han sostenido una relación íntima incluídas las relaciones no matrimoniales. Esta propuesta está fundamentada en el hecho de que aproximadamente una tercera parte de las mujeres víctimas de violencia lo son por comportamientos realizados por sus ex esposos o ex compañeros permanentes.

Para el Consejo, si bien la finalidad anotada puede resultar plausible, no es conveniente traducirla en una norma jurídica que limita las posibilidades de su aplicación. En efecto, en estos últimos casos existen situaciones en las que quienes han hecho una vida en común rompen totalmente sus relaciones de afecto y solidaridad, con lo cual un eventual maltrato entre ellos no debería inscribirse en el campo de la violencia intrafamiliar, así como parejas que a pesar de la ruptura de la

2.5. Las audiencias reservadas

Una observación adicional al proyecto está relacionada al párrafo del artículo 229 propuesto, según el cual "en las actuaciones procesales relativas a los delitos contra la libertad y formación sexual, violencia sexual y violencia intrafamiliar, el juez podrá, a solicitud de cualquiera de los intervinientes en el proceso, disponer la realización de audiencias cerradas al público".

Esta medida tiene que ver con una concepción particular del derecho. Algunas corrientes propugnan por la reglamentación exhaustiva de los procedimientos penales, limitando de esta forma las posibilidades de decisión del juez director del proceso; otras, por el contrario, estiman que los procedimientos deben definir las bases fundamentales del procedimiento, entregando al funcionario la capacidad de decidir sobre el procedimiento aplicable con sustento en esos elementos y las condiciones particulares que se presente en cada caso.

La Fiscalía, en esta ocasión, opta por la primera vía, sin tener en cuenta que la posibilidad de limitar la publicidad de las audiencias está prevista en la ley de manera general en los artículos 149 y siguientes de la Ley 906, de forma que el juez, en ejercicio de su discrecionalidad y con base en elementos objetivos, puede disponer en cada caso concreto la realización de una audiencia reservada en el juzgamiento de cualquier delito, por lo que la reforma propuesta, en estricto sentido, no resulta necesaria. Esto en sí mismo no es un defecto del proyecto, pero sí configura la ocasión para recomendar al legislador que en la redacción de las normas penales se tome partido por una determinada regulación, de forma que haya homogeneidad dentro de las diferentes disposiciones, con lo que se contribuirá a la armonización de las leyes.

2.6. Las pruebas anticipadas

El proyecto, según la exposición de motivos, supone que las víctimas de violencia intrafamiliar son objeto de una nueva victimización por sus intervenciones en las audiencias y diligencias que surgen dentro de la actuación penal y, paralelamente, con frecuencia carecen de medidas efectivas de protección diferentes al proceso penal. Bajo este entendido, propone facilitar la práctica de pruebas anticipadas en los casos de violencia intrafamiliar como una forma de evitar que las víctimas tengan que acudir sucesivamente al sistema judicial y sufrir nuevos traumas graves e innecesarios.

por la Corte Suprema de Justicia como una manifestación del derecho penal de autor y, por consiguiente, proscrito por los condicionamientos constitucionales del derecho penal.

Para la Corte Suprema de Justicia, la sanción de la reincidencia es una manifestación del derecho penal de autor y, por consiguiente, inaceptable dentro del marco jurídico constitucional actual, porque incrementar o imponer la pena en razón de los antecedentes penales o comportamientos anteriores que haya tenido el procesado, es contrario al principio de culpabilidad que reclama que la determinación de la pena se fundamente en él -que es el reproche personal por la realización de lo injusto- y solamente debe estar circunscrita en la organización del hecho y no en circunstancias anteriores, so pena de que viole el artículo 29 de la Constitución Política.

Finalmente sobre este punto, el Consejo estima equivocado pretender evitar la realización de delitos a partir del incremento de la pena para el reincidente. Es verdad que existe fundamento en el derecho penal simbólico según el cual a mayor cantidad de pena menor posibilidad de comisión del delito. No obstante, el fijar una pena más alta no necesariamente previene el delito, según lo muestran diversos estudios empíricos. Adicionalmente, en el caso de la violencia intrafamiliar, las sanciones más drásticas y las más limitadas opciones para el autor de poner fin al proceso penal -por ejemplo mediante mecanismos de justicia restaurativa- pueden generar consecuencias más graves en la estabilidad familiar y un mayor peligro para la víctima concreta, es decir, la persona que se ve abocada a un encarcelamiento que tenga efectos prolongados, con mayor razón después de obtenida la libertad puede generar mayores conflictos dentro de su propio grupo familiar como consecuencia del sentimiento de venganza; por consiguiente, el aumento de la pena no parece ser la vía adecuada para evitar la violencia intrafamiliar.

En todo caso, como se ha planteado en otros casos, el delito de violencia intrafamiliar se debe tratar de prevenir fundamentalmente a partir de la educación (no formal y formal), inculcando en los ciudadanos el respeto por los demás, la unidad familiar y la naturaleza y la fuerza que debe tener la estructura familiar como núcleo central de la sociedad y como área donde cada persona desarrolla toda su vida la vinculación con otras personas.

La medida propuesta, en opinión del Consejo Superior de Política Criminal, puede buscar un fin altruista, pero no resulta aconsejable por varios motivos que se expondrán a continuación.

El primero, dice relación con la falta de racionalidad de la propuesta, de razón de que el proyecto dice que la práctica de pruebas anticipadas se configura como un mecanismo protector de las víctimas del delito de violencia intrafamiliar, pero restringe legislativamente la posibilidad de que al mismo mecanismo accedan víctimas de otras conductas delictivas que generan mayor victimización, como podría ser el caso de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, que no se incluyen en la reforma, quizás bajo la idea de que la jurisprudencia ha aceptado la práctica de pruebas anticipadas en estos eventos. Entonces, si se considera necesario reformar la ley para que se permita la prueba anticipada (con lo que implícitamente no se niega la potencialidad de la jurisprudencia para hacerlo) respecto de los delitos de violencia intrafamiliar, no se entiende por qué esa misma reforma no se propone respecto de los delitos más graves o que generan unas mayores posibilidades de victimización.

El segundo, tiene que ver con la estructura misma del procedimiento acusatorio. Uno de los principios más caros de este modelo de procedimiento es el de la inmediación de las pruebas, lo que supone que todos los elementos que servirán al juez para tomar una decisión, se deben practicar en su presencia y en una audiencia pública en donde se pueda controvertir cada una de las pruebas. Las pruebas anticipadas, como excepción, persiguen solamente precaver situaciones concretas en las que las evidencias puedan desaparecer. En el caso de la propuesta, sin embargo, se da a la prueba anticipada una función distinta, cual es la de evitar que la víctima del delito pueda ser nueva víctima del sistema. Ello, sin embargo, vulnera el principio de publicidad enunciado y, además, afecta las potencialidades de la defensa, que no podrá interrogar ni controvertir en presencia del juez, la evidencia así producida.

Ello es así, porque el párrafo tercero propuesto dice: "En el evento en que la circunstancia que motivó la práctica de la prueba anticipada, al momento en que se dé comienzo al juicio oral, no se haya cumplido o haya desaparecido, el juez ordenará la repetición de dicha prueba en el desarrollo del juicio oral, salvo que se trate de investigaciones por el delito de violencia intrafamiliar, evento en el cual, el juez se abstendrá de repetir la prueba anticipada cuando exista evidencia sumaria de: a) Re victimización; b) Riesgo de violencia o manipulación; c) Afectación

emocional del testigo; d) O dependencia económica con el agresor", regulación que impide la producción de la prueba de acuerdo con los principios del esquema acusatorio de juzgamiento y, por tales condiciones, la prueba sumaria terminaría siendo base de la sentencia, pese a que en el modelo no son el elemento central de decisión.

3. Conclusión

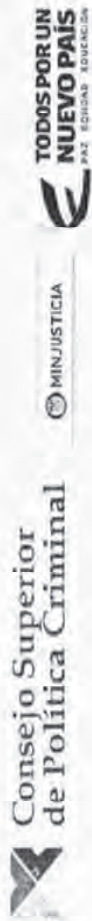
Atendidas las observaciones anotadas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa analizada.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara "mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría especial."

Proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara "mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial".	
Autores	Representantes Edward David Rodríguez, María Fernanda Cabal Molina, Óscar Darío Pérez, Santiago Valencia González, María Regina Zuluaga Henao, Federico Eduardo Hoyos, Margarita María Restrepo Arango, Wilson Córdoba Mena, Samuel Alejandro Hoyos, Esperanza M. Pinzón De Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Hugo Hernán González, Rubén Darío Molano, Alvaro Hernán Prada, Fernando Sierra Ramos, Marcos Díaz Barrera, Pierre Eugenio García y Carlos Alberto Cuero
Fecha de Presentación	24 de octubre de 2016
Estado	A espera de segundo debate
Referencia	Concepto 02.2018

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal el día 31 de octubre de 2017, analizó el Proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara, con base en el texto definitivo aprobado en primer debate en sesión del 13 de junio de 2017 de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

En el informe de ponencia para segundo debate se señala que el proyecto de ley tiene varios objetos:

- Busca poner en cabeza de los distritos y municipios la obligación de diseñar e implementar una política pública de prevención del delito en colaboración con las demás entidades relacionadas con la materia.
- Plantea la creación de una política de prevención de la delincuencia y la drogadicción enfocada a los adolescentes y jóvenes.
- Propone la creación del Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología.
- Pretende promover la adquisición de nuevas cámaras con el apoyo de las empresas privadas y utilizar estrategias de análisis de *big data*.
- Busca generar incentivos para motivar al personal de nivel ejecutivo de la Policía Nacional.
- Crea una herramienta jurídica a través de los cuales los distritos y municipios puedan incrementar el pie de fuerza pública, en este caso el de la Policía Nacional.
- Dispone una modificación a la Estructura Orgánica Interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá con el fin de que se les asigne a los cuatro (4) Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana un oficial de rango Brigadier General.
- Se faculta a los distritos y municipios para que creen sobretasas progresivas al impuesto catastral con el cual se pueda financiar la presente ley.

De acuerdo con el texto originalmente presentado, que contaba con once (11) artículos, y el actual texto radicado para segundo debate, y el cual cuenta con trece (13), la ley tiene por objeto

crear una política pública de cultura ciudadana, prevención del delito y la drogadicción, implementar Sistemas de Vigilancia y Monitoreo, que permitan crear y consolidar mecanismos de cooperación entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada, a través del uso conjunto de la tecnología para combatir la criminalidad, crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo y brindar mecanismos jurídicos que permitan aumentar el pie de fuerza de la misma."

Las restantes disposiciones del proyecto son:

- El artículo 2 se titula "política pública" y establece que las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, deberán diseñar, implementar y evaluar una política pública que contribuya con la cultura ciudadana, la prevención del delito y la drogadicción en concordancia con los planes de desarrollo municipales o distritales. Adicionalmente, esta política deberá estar articulada con el Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecido por la Ley 1620 de 2013, y participarán en su diseño el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el ICBF.

- El artículo 3 habla de los "sistemas juveniles" y señala que las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, diseñarán e implementarán Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD), los cuales tendrán como objetivo principal crear programas de concientización y formación para mantener alejados del crimen y las drogas a los jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad, así como, brindarles apoyo y acompañamiento una vez hayan ingresado a algún Programa de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD).

- El artículo 4 establece que a los Programas Juveniles de Prevención del Delito podrán acceder aquellos jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad que hayan incurrido en las conductas señaladas como contravenciones en el Código Nacional de Policía, o que estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes. Igualmente señala quiénes podrán referir a los jóvenes que harán parte de este Programa.

- El artículo 5 habla de "formación para la ciudadanía", con miras a que los colegios oficiales y privados de los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, adelanten en el marco de la Ley 115 de 1994, proyectos pedagógicos que desarrollen las competencias ciudadanas. De igual forma, para que desarrollen iniciativas pedagógicas para la promoción, prevención, atención y seguimiento a temas de violencia escolar, consumo de sustancias psicoactivas y en general a todas aquellas actividades que afecten negativamente la toma de decisiones responsables de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, frente a su proyecto de vida.

- El artículo 6 crea el Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología en cabeza de las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial, el cual será operado por la Policía Nacional.

- El artículo 7 establece los estándares que deberán tener las cámaras instaladas en el espacio público.
- El artículo 8 plantea la realización de convenios interadministrativos para el aumento de pie de fuerza por parte de las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional.
- El artículo 9 reza que las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional, deberán diseñar un estudio técnico para desarrollar estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional.
- El artículo 10, de las "Escuelas regionales de formación policial", establece que cada región policial del país contará con al menos una Escuela de Policía cuya formación será enfocada en la prevención, eficacia y cooperación para evitar la delincuencia en la misma.
- El artículo 11 establece que a la estructura orgánica interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá se asignarán, a cada uno de los 4 Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General que tenga experiencia en vigilancia, quienes tendrán a su cargo y dirección, cada uno de los comandos y actuarán bajo la subordinación del Comandante General de la Policía Metropolitana.
- El artículo 12 faculta a las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial, para que creen tasas o sobretasas con los cuales se financiará lo dispuesto en el proyecto de ley.
- El artículo 13 desarrolla la vigencia a partir de su promulgación y la derogatoria de todas las disposiciones contrarias.

2. Observaciones Político Criminales

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente y emite concepto negativo a que continúe su trámite, conforme los siguientes presupuestos:

- 2.1. Es un Proyecto de Ley muy amplio, que apunta a regular distintos temas sin una articulación coherente, pues trata temas de política pública de prevención del delito, así como de la drogadicción, de formación para la ciudadanía, de sistema de monitoreo y vigilancia, de incentivos y de cambio en la estructura orgánica de la policía, entre otros temas.

a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO. En tratándose de sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se requerirá para el enlace a que hace referencia el presente artículo, la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla.

2.4. En cuanto a la creación de Escuelas Regionales de formación policial y a los convenios interadministrativos para el aumento del pie de fuerza, se trata de propuestas que pueden reñir con la Constitución, a partir de que *"la prevalencia del interés general"* constituye uno de los principios fundamentales, por cuanto la Policía Nacional, conforme el artículo 218 Superior, *"es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación"*, de suerte que sectorizarlo por regiones pondría una limitación en cuanto a su acceso para los demás habitantes del territorio nacional.

Aunado a lo anterior, implicaría que de no existir planta de personal, y por ende vacantes que proveer en una determinada región donde estén ubicadas las escuelas, ningún aspirante podría adelantar curso de formación. Esa situación no solo impondría trabas a los procesos de fortalecimiento y aprendizaje continuo del componente humano de la Policía, sino que afectaría ostensiblemente su dinámica actual, alineada con el concepto de República unitaria descrito en la Constitución Política, en armonía con la finalidad de la Policía Nacional consistente en *"asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*, bajo los principios de *"igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*, y a instancias del *"carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial"*² que tiene el servicio de policía.

Esa dinámica constitucional actual es la que permite el diseño de mecanismos legales como el establecido en el artículo 40 numeral 2 del Decreto Ley 1791 de 2000, consistente en los *"traslados"*, entendidos como *"el acto de autoridad competente por el cual se cambia de unidad o dependencia policial, con el fin de desempeñar un cargo o la prestación de un servicio"*, que es necesario para cumplir

2.2. En cuanto a los Programas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), éstos revelan una visión peligrosista respecto de la población joven, pues para que hagan parte del Programa basta que los jóvenes hayan incurrido en una conducta señalada como contravención por el Código de Policía, o que *"estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes"* (art. 4 del proyecto) sin ninguna otra consideración.

Estas consideraciones que trae la iniciativa, considera el Consejo Superior de Política Criminal, llevarían a implementar una política pública de raigambre peligrosista, pues se estaría fincando el acceso de los jóvenes al programa de prevención del delito en el análisis de su personalidad; por un lado porque tiene antecedentes contravencionales o porque se revela como potencial consumidor de drogas o estupefacientes, lo cual podría ser contrario al principio de dignidad humana (CP art. 1.).

Por otra parte, la exposición de motivos y el informe de ponencia para el segundo debate del proyecto traen una serie de cifras oficiales para mostrar el aumento de algunos delitos (homicidio, hurto a residencias, hurto a vehículos, hurto a entidades bancarias), pero en ningún momento se menciona por qué el consumo de sustancias psicoactivas por parte de los jóvenes es un peligro para la seguridad ciudadana o cómo influye en este aumento de la criminalidad que se trae a colación.

2.3. En cuanto a la creación del *"Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología"*, con posibilidad de que las cámaras de video puedan ser utilizadas por la Policía y en estrategias de análisis *"Big Data"*, es un tema que ya encuentra desarrollo legislativo en la Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia"*, en donde, en el artículo 237, se le da connotación de pública a la información captada o almacenada en video o cualquier medio tecnológico para efectos de mejorar la convivencia en Colombia. Señala el artículo en mención:

La información, imágenes, y datos de cualquier índole captados y/o almacenados por los sistemas de video o los medios tecnológicos que estén ubicados en el espacio público, o en lugares abiertos al público, serán considerados como públicos y de libre acceso, salvo que se trate de información amparada por reserva legal.

Los sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces, de propiedad privada o pública, a excepción de los destinados para la Defensa y Seguridad Nacional, que se encuentren instalados en espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se enlazarán de manera permanente o temporal

¹ Ley 62 de 1983, artículo 1

² Ley 62 de 1993, artículo 2

con el mandato del artículo 23 del Decreto 4222 de 2006³ sobre "Cobertura del Servicio de Policía a nivel nacional".

En conclusión, la propuesta legislativa bajo examen no tiene presente que la Policía Nacional, para el cumplimiento de su rol constitucional, cuenta con una planta global y flexible que pretende darle facilidad en el movimiento de personal con miras a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, situación ésta que faculta a la Institución para realizar las reubicaciones de sus funcionarios a nivel territorial, cuando por necesidades del servicio se requiera, y el interés general así lo exija.

2.5. Ahora bien, con la creación de las Escuelas Regionales ya mencionadas, más el artículo 11 del proyecto, en tanto establece que a la estructura orgánica interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá se asignarán, a cada uno de los 4 Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General, se modifica la estructura orgánica de la Policía Metropolitana de Bogotá y la Dirección Nacional de Escuelas, lo que no es otra cosa que una reforma a la Estructura Organizacional de la Policía Nacional, a lo que se suma que en el objeto del Proyecto de Ley se propone "crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo", propósito que no se desarrolla en el texto normativo, pero que parece apuntar a un asunto salarial o prestacional.

Todos estos aspectos pueden dar al traste con este Proyecto de Ley, a partir de quienes están legitimados para tener su iniciativa, pues el artículo 154 de la Constitución señala:

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras o propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular, en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autorizan aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...).

Y en punto del numeral 7 y 19 literal e) del artículo 150, que circunscribe su iniciativa al Gobierno Nacional, señala la Constitución:

³ Decreto 4222 de 2006 "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional".

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

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; asimismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Bajo esta perspectiva constitucional, pareciera entonces que en estos aspectos mencionados la iniciativa legislativa estaría reservada al Gobierno Nacional y no a los miembros del Congreso de la República que la han presentado, lo que sería contrario al orden constitucional vigente.

2.6. En lo que tiene que ver con el artículo 9 de la iniciativa, sobre las "Estrategias Integrales de Seguridad", resulta pertinente indicar que ya desde el año 2011 el Gobierno Nacional formuló la "Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana", en los siguientes términos:

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) es el resultado de un proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.

El proceso de formulación de la PNSCC implicó cuatro momentos principales: a) la elaboración del marco conceptual y el diagnóstico de las políticas de seguridad ciudadana en grandes capitales de Colombia; b) la definición del mapa institucional con las entidades responsables y los espacios de coordinación interinstitucional; c) el diseño y la realización de entrevistas y mesas de trabajo con autoridades locales y expertos, y d) la

retroalimentación del proceso de formulación de la política mediante la consulta y participación de actores públicos y privados.

Como resultado de este proceso, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se estructura a partir de los siguientes componentes: 1) Desafíos; 2) Objetivos, principios rectores y criterios de intervención; 3) Ejes estratégicos, centrales y sus respectivas líneas de acción; 4) Ejes transversales de la política, y 5) Estrategia de implementación, que estará acompañada de un esquema de asociación para su gestión y ejecución territorial entre entidades de los niveles nacional, departamental y municipal, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas privadas⁴.

Y en la presentación de esta política, señaló el Presidente de la República:

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana que estamos presentando es una herramienta poderosa para alcanzar la convivencia y la prosperidad en nuestra nación. Sin duda, éste será un esfuerzo largo y complejo porque no hay una solución única pero, si trabajamos juntos –fuerza pública, gobierno nacional, gobiernos locales, ciudadanía y sociedad civil–, podemos lograrlo. Podemos lograr el sueño de que, al cabo de unos años, las ciudades de Colombia sean las más seguras de América Latina⁵.

Bajo este marco de política pública, la Policía Nacional decidió priorizar, diseñar y poner en marcha 17 estrategias operativas que buscan dar respuesta al accionar de las diferentes manifestaciones criminales, como son las nuevas problemáticas delincuenciales que emergen.

Adicionalmente, se vienen desarrollando los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), en cabeza de las autoridades territoriales, como estrategia de política que les permita atender los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad, en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En este orden de ideas, no se requiere una "estrategia integral de seguridad" en los términos en que lo trae el proyecto de ley, pues, de años atrás, el Gobierno Nacional formuló la "Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana" de la cual hacen parte el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, y cuenta con el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.

⁴<http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documentos/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>, pág. 1, consultado el 12 de noviembre de 2017

⁵ *Ibidem*.

El proyecto de ley en estudio, debería demostrar que estas estrategias no han sido suficientes y que merecen ajustes, lo cual no existe en la exposición de motivos, que por lo demás, no cumple con las exigencias que este Consejo permanentemente ha sugerido para los proyectos de ley, en aras de garantizar una política criminal basada en fundamentos empíricos.

3. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la propuesta legislativa bajo estudio, pues se trata de una iniciativa que pretende abarcar distintos temas, pero no logra en su desarrollo una articulación coherente ni integral.


Adicionalmente, en el desarrollo de su articulado, pretende regular asuntos que ya se encuentran establecidos en otras leyes (Código Nacional de Policía y Convivencia), o en políticas públicas ya formuladas por el Gobierno Nacional y en virtud de las cuales distintas entidades ya vienen tomando medidas y decisiones, sin necesidad de que sean repetidas o establecidas en una ley.

Finalmente, existen dudas en cuanto a quién debe tener la iniciativa legislativa en lo que se refiere a varios artículos mediante los cuales se llega a reformar la Estructura Organizacional de la Policía Nacional, pues la Constitución reserva estos asuntos al Gobierno Nacional y no a los miembros del Congreso.


CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal


Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal



Consejo Superior de Política Criminal



MINISTERIO DE JUSTICIA



MINISTERIO DE INTERIORES
TODOS POR UN NUEVO PAÍS

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 156 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la Policía Escolar y se dictan otras disposiciones"

Proyecto de Ley número 156 de 2017 Senado, "Por medio de la cual se crea la Policía Escolar y se dictan otras disposiciones"	
Autor	Senador Roberito Ortiz Uruña
Fecha de Radicación	25 de octubre de 2017
Estado Actual	Pendiente de recibir ponencia para primer debate en Senado
Referencia	Concepto 03.2018

El día 15 de noviembre de 2017, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se llevó a cabo la discusión sobre el Proyecto de Ley número 156 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la Policía Escolar y se dictan otras disposiciones".

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Descripción del contenido de la iniciativa

La iniciativa legislativa consta de 7 artículos, que se pueden categorizar así:

i) normas que modifican los principios y definiciones contenidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) en relación con su finalidad y objeto, haciendo referencia a la protección de los niños, niñas y adolescentes frente al microtráfico, la trata de personas y la violencia en instituciones educativas del Estado en niveles de primaria y secundaria, al tiempo que incorpora, dentro del objeto del Código, la implementación de la Policía Escolar para proteger, prevenir y disuadir determinadas conductas dentro y fuera de entornos familiares y escolares (artículos 1 y 2);

- ii) normas que modifican las funciones de la Policía de Infancia y Adolescencia, creando la Policía Escolar como un cuerpo especializado para la atención, protección y control frente a distintos tipos de delitos que afecten la vida, integridad, libertad, formación sexual y salud de niños, niñas y adolescentes (artículos 3 y 4); y,
- iii) normas sobre la implementación, que establecen su ámbito de aplicación en el nivel nacional, la aplicación gradual en el territorio nacional y la vigencia a partir de su promulgación (artículos 5 al 7).

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley, su objeto es la creación de la Policía Escolar, con el objetivo de cumplir las "funciones de colaboración en el mantenimiento del orden y la disciplina de los estudiantes en la Institución Educativa, con el propósito de prevenir, proteger y disuadir temas tales como el microtráfico de drogas en las instituciones educativas (públicas), el consumo escolar de sustancias psicoactivas, ausentismo y violencia".

La exposición de motivos, además, hace referencia a los fenómenos de consumo de sustancias psicoactivas en población con edad inferior a los 18 años, el cual ha tendido a incrementar e iniciarse a una edad menor, relacionándolo con el ausentismo y bajo rendimiento escolar.

Como fundamentos jurídicos se hace referencia a los artículos 44 y 45 de la Constitución, donde se reconocen los derechos prevalentes de niños, niñas y adolescentes, además de pronunciamientos de la Corte Constitucional y tratados internacionales relativos a la protección de esta población. Finalmente, se presentan estadísticas sobre aprehensiones de adolescentes por delitos relacionados con el porte y tráfico de estupefacientes de acuerdo con su distribución territorial, género y edad.

2. Observaciones político-criminales

Después de un análisis del articulado y la exposición de motivos propuesta, el Consejo Superior de Política Criminal ha considerado que el Proyecto de Ley 156 de 2017 Senado es inconveniente e innecesario en términos político-criminales. A esta conclusión se arriba con base en los siguientes fundamentos que serán desarrollados a lo largo del análisis: 1. Modificar los principios del Código de Infancia y Adolescencia es innecesario y antitécnico; 2. El proyecto de ley adjudica funciones que ya existen en la legislación vigente a un nuevo cuerpo burocrático sin un estudio

de impacto fiscal ni del personal necesario para implementarlo, así como tampoco indica concretamente cómo las desarrollará; 3. El Proyecto de Ley propone medidas de prevención del delito en adolescentes y jóvenes indeterminadas, insuficientes y sin fundamentación empírica sobre su efectividad.

2.1. Sobre la modificación de los principios y definiciones del Código de la Infancia y la Adolescencia

En el año 2006 se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia como parte de un movimiento de reformas a las normas sobre niñez y adolescencia orientadas a compatibilizarlas con la Convención sobre los Derechos del Niño, acogida por las Naciones Unidas en 1989. La Convención parte de un reconocimiento de los niños y niñas entendiendo como tales a todas las personas menores de dieciocho años como sujetos activos de derechos y responsabilidades, que merecen una atención especial por parte de las autoridades y la sociedad, dado que se encuentran en un proceso de desarrollo y en una situación de vulnerabilidad.

Es común que se afirme que la reforma incorporada por la Convención y adoptada por la Ley 1098 de 2006 en Colombia, en términos generales, es el paso de un paradigma tutelar, donde el niño es considerado objeto de protección, a un paradigma de los derechos, donde el niño es sujeto activo en el ejercicio de sus derechos¹.

En este contexto, el Capítulo I del Título I del Libro I 'principios y definiciones' establece un conjunto de contenidos normativos de carácter general que deben servir como criterios para la interpretación y la aplicación de las normas específicas contenidas en otras disposiciones que regulan asuntos relacionados con la niñez y

la adolescencia. La incorporación de incisos adicionales a los artículos 1^o2 y 2^o3 del Código de la Infancia y Adolescencia resulta antitécnica y reiterativa.

En primer lugar, incorporar la referencia a la protección de los niños, niñas y adolescentes específicamente en instituciones educativas del Estado frente a determinadas conductas particulares, resulta impropio si se tiene en cuenta que los artículos 42 y ss. del mismo Código señalan las funciones de las instituciones educativas en relación con esta población, resaltándose el numeral 2 del artículo 43⁴ y los numerales 2, 7 y 9 del 44⁵, a lo que se suma que cubre no sólo aquellas instituciones públicas sino también las de carácter privado. Adicionalmente, esta previsión desconoce el criterio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con el cual se "obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes". En otras palabras, hacer referencia en los principios y definiciones a la protección en espacios específicos frente a determinadas formas de victimización o riesgos a la salud de esta población desconoce los fundamentos de la interdependencia (deben protegerse todos los

² El Proyecto de Ley agrega un inciso 2 al artículo 1 del Código de Infancia sobre su finalidad, señalando que "dentro de las instituciones educativas del Estado, en sus niveles de primaria y secundaria, se garantizará a los niños, a las niñas y a los adolescentes la protección, disuasión y prevención del microtráfico de sustancias psicoactivas, de trata de personas y violencia".

³ El Proyecto de Ley agrega un inciso al artículo 2 del CIA sobre el Objeto de este cuerpo normativo donde se señala que "Para garantizar la protección, prevención y disuasión dentro y fuera de los entornos familiares y escolares se implementará la Policía Escolar".

⁴ El texto vigente del numeral 2 del artículo 43 del CIA señala: "ARTÍCULO 43. OBLIGACIONES FUNDAMENTALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. Las instituciones de educación primaria y secundaria, públicas y privadas, tendrán la obligación fundamental de garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar. Para tal efecto, deberán: (...) 2. Proteger eficazmente a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de maltrato, agresión física o psicológica, humillación, discriminación o burla de parte de los demás compañeros y de los profesores" (negritas fuera del texto).

⁵ ARTÍCULO 44. OBLIGACIONES COMPLEMENTARIAS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS. Los directivos y docentes de los establecimientos académicos y la comunidad educativa en general pondrán en marcha mecanismos para: (...) 2. Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en caso de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil. (...) 7. Prevenir el tráfico y consumo de todo tipo de sustancias psicoactivas que producen dependencia dentro de las instalaciones educativas y solicitar a las autoridades competentes acciones efectivas contra el tráfico, venta y consumo alrededor de las instalaciones educativas (...); 9. Reportar a las autoridades competentes, las situaciones de abuso, maltrato o peores formas de trabajo infantil detectadas en niños, niñas y adolescentes" (negritas fuera del texto).

⁶ Artículo 8 del Código de la Infancia y la Adolescencia

¹ Así lo indica la experta en infancia y adolescencia Lilia Galvis al realizar un análisis a la Convención 20 años después de su promulgación: "La diferencia entre estas dos visiones tiene otras manifestaciones, como el respeto al desarrollo de los niños y las niñas. Esta concepción, junto con la igualdad, es el pilar del enfoque de los derechos y lo que marca la diferencia entre las dos concepciones. En la situación irregular, la característica es la consideración de los niños como objetos, mientras que en el enfoque de los derechos el punto de partida es la concepción de los niños como sujetos de derechos a partir del reconocimiento de su personalidad como, y el respecto debido a su dignidad y a sus derechos". Galvis Ortiz, Lilia. *La Convención de los Derechos del Niño veinte años después*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (en línea) 2009, 7. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017]. Disponible en <http://www.cepal.org/indicadores/lra/2009/7/3339614002/>. ISSN 1692-715X

derechos en la misma medida), integralidad y universalidad (todos los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos, sin importar en qué lugar se encuentren), además del principio de corresponsabilidad que, sin distinción alguna, debe existir entre el Estado, la familia y la sociedad.

Por otra parte, la referencia a la creación de la Policía Escolar en el artículo 2 del Código de la Infancia y la Adolescencia (que establece el objeto de este cuerpo normativo) es también inconveniente, pues no se encuentra un motivo por el cual, señalar a esta, y no a muchas otras instituciones que tienen el deber de velar por la protección de los niños, niñas y adolescentes frente a riesgos y vulneración de sus derechos.

2.1. La creación de la Policía Escolar es inconveniente

Siguiendo con lo anterior, y después de analizar las actividades de la policía escolar relacionadas con la atención, protección, prevención y control frente a fenómenos de violencia, microtráfico, trabajo infantil, violencia, ausentismo escolar,¹⁰ y demás circunstancias que pongan en peligro la vida e integridad física al interior de las instituciones educativas y su entorno¹¹, el Consejo Superior de Política Criminal ha evidenciado que estas funciones se encuentran actualmente atribuidas a la Policía de Infancia y Adolescencia conforme a las regulaciones que se encuentran en el Código de Infancia y Adolescencia, sin que se evidencie en la exposición de motivos la necesidad de creación de un nuevo cuerpo burocrático que las asuma

En efecto, para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el numeral 8 del artículo 89 de la Ley 1098 de 2006 señala dentro de las funciones de la Policía Nacional la de “[a]lertar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o cortopunzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan alertar contra su integridad, y proceder a su incautación”¹². Lo mismo ocurre con el numeral 12 de esta disposición, que señala medidas de protección relacionadas con riesgos de explotación sexual, enfrentar redes dedicadas al tráfico de sustancias psicoactivas, o cualquier otra actividad que atente contra sus derechos¹³.

¹⁰ Ley 1588 de 2006, Artículo 89.

¹¹ Ley 1098 de 2006, Artículo 89. ¹² Realizar labores de inteligencia para combatir las redes dedicadas a la producción, tráfico o comercialización de sustancias psicoactivas ilegales que produzcan dependencia, a la distribución y comercialización de pornografía infantil a través de

En relación con la actividad de intervenir frente al “ausentismo escolar”, no se evidencia en el Proyecto de Ley cómo esta actividad se acompaña con las funciones constitucionales de la Policía Nacional¹⁴. El Consejo Superior de Política Criminal considera que este tipo de comportamientos deben ser tratados en el marco de la comunidad educativa, pues de acuerdo con la filosofía adoptada por la Convención y la legislación interna, los niños, niñas y adolescentes no pueden ser entendidos como objetos de control a quienes se les pretenda forzar a ejercer sus derechos en determinadas condiciones; además, este tipo de medidas pueden resultar contraproducentes para la continuidad de los procesos educativos y la adaptación al ambiente escolar. Con esta previsión parecería retornarse al paradigma tutelar donde se sancionaban de la misma forma la comisión de delitos, la vagancia, la huida del hogar, y otros comportamientos que conforme a las Directrices de Riad escapan a las instancias de control penal¹⁵. Si bien en este caso no se pretende incorporar el ausentismo escolar como un delito, señalarlo como una conducta objeto de control policial puede promover la estigmatización y exclusión de los jóvenes que tienen estos comportamientos, por lo que se considera inconveniente.

Finalmente, es pertinente señalar que además de los problemas antes señalados, el Proyecto de Ley carece de un estudio sobre los recursos físicos, humanos y financieros requeridos para la puesta en funcionamiento del nuevo cuerpo especializado que se pretende crear al interior de la Policía de Infancia y

¹⁴ Informe o cualquier otro medio, al tráfico o a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, o a cualquier otra actividad que atente contra sus derechos.”

¹⁵ La Corte Constitucional ha reconocido que la finalidad constitucional de la Policía Nacional es la señalada en el artículo 218 Superior: “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Corte Constitucional. Sentencia C-813 de 2014. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

¹⁶ Así lo señala el numeral 56 de las Directrices: “6. A fin de impedir que prosiga la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven” (negritas fuera del texto). Sobre este particular, el Comité de Derechos del Niño manifestó su preocupación por que “[e]s muy corriente que los códigos penales contengan disposiciones en los que se tipifique como delito determinados problemas de comportamiento de los niños, por ejemplo el vagabundeo, el ausentismo escolar, las escapadas del hogar y otros actos que a menudo son consecuencia de problemas psicológicos o socioeconómicos”. Comité de Derechos del Niño. Observación General Número 10 (2007). En: UNICEF, Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño. Unicef, México. Disponible en: <http://www.unicef.org/10/> (negritas fuera del texto).

¹⁷ Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño. UNICEF, México. Disponible en: <http://www.unicef.org/10/> (negritas fuera del texto).

Adolescencia, además de que tampoco se indican concretamente cuáles serían sus funciones frente a los comportamientos que son objeto de control de su parte.

2.3. La Policía Escolar no es una medida de prevención del delito juvenil adecuada

Dejando de lado los problemas antes señalados, es pertinente añadir un tercer elemento a la discusión en relación con la utilidad que puede tener la creación de la Policía Escolar para prevenir la victimización y la realización de delitos por parte de adolescentes. Si bien del articulado ni de la exposición de motivos se desprende con suficiente claridad si lo que se pretende es prevenir que la población escolar sea víctima de comportamientos de explotación sexual, violencia o consumo de SPA, o si por el contrario lo que se pretende es controlar a esta población al considerarla potencialmente delictiva, es posible inferir por el objeto señalado en la exposición de motivos¹¹ que el proyecto se orienta más al segundo que al primer propósito.

Así, el Proyecto parece orientado a establecer unas condiciones particulares de control en las instituciones educativas como mecanismo disuasivo y reactivo frente al riesgo que comporta esta población para sí misma. Como fundamento de estas medidas se hace referencia en la exposición de motivos a algunas cifras que evidencian el incremento del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar en los últimos años, así como la cantidad de aprehensiones por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. No obstante lo anterior, no se evidencia la conexión entre el incremento del consumo y la cantidad de niños, niñas y adolescentes aprehendidos, ni mucho menos, se hace referencia a fenómenos de redes delincuenciales que utilizan los entornos escolares como mercados para la distribución de estupefacientes. De igual manera, no hay referencias empíricas en relación con los fenómenos de trata de personas o "violencia", ni se explica si éstos se desarrollan prioritariamente en escenarios escolares y de qué forma. Así, el Proyecto de Ley no cuenta con la fundamentación empírica suficiente que dé cuenta del potencial impacto positivo de la implementación de las medidas que allí se proponen.

¹¹ De acuerdo con la exposición de motivos, "[l]a Policía Escolar se erigirá sobre bases y principios pedagógicos, psicológicos, filosóficos y sociales con la finalidad de que pueda cumplir las funciones de colaboración en el mantenimiento del orden y la disciplina de los estudiantes en la Institución Educativa, con el propósito de prevenir, proteger y disuadir temas tales como el microtráfico de drogas en las Instituciones Educativas, el consumo escolar de sustancias psicoactivas, trata de personas, acoso sexual y violencia" (negritas fuera del texto).

En todo caso, suponiendo que en efecto estos fenómenos se desarrollaran prioritariamente en los entornos escolares, el Consejo Superior de Política Criminal considera que la presencia policial en las instituciones educativas de los niveles primaria y secundaria no es una medida coherente con la Política Criminal que se debe promover en un Estado Social y Democrático de Derecho, mucho menos si se trata de prevenir la delincuencia juvenil en el marco de los principios pedagógicos, restaurativos y diferenciales.

El primer aspecto relacionado con la prevención de la delincuencia juvenil, y por el cual se ha cuestionado la legitimidad del propio sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA), tiene que ver con que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección frente a los cuales el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de garantizar el ejercicio pleno de todos sus derechos; sin embargo, es otra la realidad en Colombia, en donde en algunos casos, la garantía de derechos se da en el marco del ingreso al SRPA. A propósito señala la Defensoría del Pueblo que

"[l]ejos procesos de marginación social, del cual los niños y niñas son las víctimas más vulnerables, han generado una respuesta estatal infortunada que, antes que buscar la prevención del delito a través del fortalecimiento de las políticas públicas del Estado, ha terminado en la estigmatización y criminalización de la pobreza"¹².

Debemos recordar que los instrumentos internacionales como la Convención sobre Derechos del Niño obligan a los Estados Parte a promover el bienestar, la protección integral y la garantía plena de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, así por ejemplo, las Directrices de Riad¹³ propenden intervenciones integrales y la promoción de la garantía de los derechos de adolescentes y jóvenes como la mejor medida de prevención de la delincuencia¹⁴. Particularmente, llaman la atención

¹² Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial: Violaciones a los Derechos Humanos de Adolescentes Privados de la Libertad*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2015. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/publicaciones/AdolescentesPrivadosdeLibertad.pdf>.

¹³ Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

¹⁴ En ese sentido, es bastante ilustrativo el numeral 45 de las Directrices: "Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los

sobre el reconocimiento de los jóvenes y adolescentes como sujetos activos de derechos que deben jugar un papel constructivo en la sociedad a través de la participación y el ejercicio de la ciudadanía en diferentes espacios¹⁵. De igual manera, las Directrices dan una serie de indicaciones específicas orientadas a la prevención del delito en los ámbitos educativos, relacionadas con el desarrollo de actitudes pro sociales basadas en el respeto por los derechos propios y de terceros, la formación en valores, la participación activa en los procesos y escenarios educativos, la cultura de la tolerancia, la promoción y prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas con capacitaciones a los docentes para abordar este tipo de situaciones, las actividades extracurriculares, y la atención especial y apoyo a niños y jóvenes con problemas de asistencia o que abandonen sus estudios¹⁶.

Además de estas disposiciones normativas, diversas investigaciones relativas a la prevención del delito en adolescentes y jóvenes han identificado que las políticas de prevención situacional, basadas en la reducción de las oportunidades para cometer delitos (como ocurre cuando se pretende prevenir los delitos o las "conductas antisociales" de los adolescentes a través de la intimidación) tienen efectos en el corto plazo, pero no atacan las raíces profundas de la delincuencia juvenil: la exclusión, la pobreza y el desconocimiento de los derechos¹⁷. En su *Manual sobre la aplicación eficaz para la prevención del delito*, UNODC se inclina por un enfoque ecológico, de acuerdo con el cual hay múltiples factores de riesgo que deben ser abordados para diseñar una política integral de prevención.

En un estudio sobre estrategias exitosas de prevención de la delincuencia juvenil con fuerte evidencia de efectividad se destacan intervenciones como la estimulación para el desarrollo temprano y apoyo a padres en la primera infancia, incentivos para que los adolescentes regresen y terminen la escuela, la prevención del embarazo

(jóvenes y recunden realmente en beneficio de ellos" Defensoría del Pueblo) (negritas fuera del texto).
¹⁵ Así lo indican los numerales 1, 2 y 5 a), e) y f) de las Directrices.
¹⁶ Numerales 20, 21, 23, 25, 29 y 30 de las Directrices.
¹⁷ Así lo indica la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito: "La prevención de situaciones propicias al delito ha sido criticada a menudo por centrarse demasiado en la delincuencia oportunistas y las técnicas de endurecimiento o vigilancia de objetivos (dada la posibilidad de que esa delincuencia se desplazo a otras áreas), por fomentar el acceso desigual a la seguridad (por ejemplo, con la creación de espacios privados y comunidades valladas), y por no abordar las causas sociales o económicas de los problemas de delincuencia". UNODC. *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. UNODC. Nueva York, 2011. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/prevention/Manual_on_the_Effective_Application_of_Guidelines_Spanish.pdf.

en adolescentes, monitorias y tutorías para niños con dificultades en la escuela, terapia familiar con enfoque sistémico para reducir los riesgos derivados del consumo de sustancias psicoactivas, actividades de uso adecuado del tiempo libre a través del deporte y la cultura, y la promoción de actividades con enfoque de género para la prevención de la violencia sexual. De acuerdo con el estudio, este tipo de intervenciones cuentan con suficiente evidencia para afirmar que son exitosas.

En el documento *Promover la seguridad en las escuelas: acción y experiencias internacionales*, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad también identifica prácticas exitosas en la prevención de la delincuencia y la criminalidad en las escuelas. Entre ellas, destacan el acompañamiento y apoyo a estudiantes con bajo rendimiento escolar, educación extra escolar para estudiantes excluidos de la escuela, programas orientados a reducir la deserción y expulsiones escolares, desarrollo de competencias y habilidades pro sociales en adolescentes, proyectos para prevenir y atender adecuadamente la intimidación escolar, intervenciones con la familia y las escuelas, programas de mediación en conflictos escolares, programas de promoción de la salud en las escuelas, capacitación a docentes para intervenciones oportunas, y promoción del arte y la cultura en estudiantes. Este estudio destaca que las estrategias más exitosas han demostrado ser las implementadas de forma multiagencia (por parte de autoridades educativas, comunidad, comunidad educativa, servicios sociales, policía, entre otros), que aquellas que se basan exclusivamente en la presencia policial¹⁸.

Como se observa, las normas internacionales aplicables y los estudios disponibles evidencian que la presencia policial no es la medida más deseable ni más adecuada para la prevención de la delincuencia juvenil, y que por el contrario, puede resultar en la estigmatización de los adolescentes sin que se resuelvan los problemas de fondo asociados al abandono escolar, problemas familiares, cooptación por parte de organizaciones criminales, prácticas inapropiadas de crianza, entre otras preocupaciones que estas medidas no logran solucionar.

¹⁸ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. *Promover la seguridad en las escuelas: acción y experiencias internacionales*. 2001. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/publications/2005_1029/2001_ESP_Promover_La_Seguridad_En_Las_Escuelas_Accion_Y_Experiencias_Internacionales.pdf.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2017 Senado "Por medio del cual se establece el Tribunal de Aforados y el Consejo de Gobierno Judicial"

Autor	Senadora Claudia López Hernández y Representante Angélica Lozano Correa.
Fecha de Presentación	13 de septiembre de 2017
Estado Actual	Pendiente de designar ponentes en el Senado
Referencia	Concepto 04.2018

El día 15 de noviembre de 2017, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se llevó a cabo la discusión del Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2017 Senado "Por medio del cual se establece el Tribunal de Aforados y el Consejo de Gobierno Judicial", con base en el texto radicado en el Senado de la República el 13 de septiembre de 2017.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Contenido de la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2017 Senado

El proyecto se compone de diez (10) artículos, incluido el de su vigencia. El artículo primero modifica el artículo 174 de la Constitución Política para atribuir al Senado de la República las funciones de: (i) conocer de las acusaciones que haga la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República y los Magistrados del Tribunal de Aforados Constitucionales; (ii) aprobar o improbar la acusación que el Tribunal de Aforados Constitucionales presente contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Jurisdicción Especial de Paz y Fiscal General de la

3. Conclusión

Atendiendo a las consideraciones anteriores, el Consejo Superior de Política Criminal emite un concepto **desfavorable** al Proyecto de Ley número 156 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea el Policía Escolar y se dictan otras disposiciones". Como se ha demostrado, esta propuesta legislativa contiene modificaciones antitécnicas a los principios del Código de la Infancia y la Adolescencia, crea un cuerpo burocrático que no aporta significativamente a la función que actualmente desarrolla la Policía de Infancia y Adolescencia, y no es una medida adecuada, suficiente, ni deseable para la prevención de la victimización y la comisión de delitos por parte de adolescentes en instituciones educativas.

Finalmente, el Consejo Superior de Política Criminal quiere llamar la atención sobre la reflexión que se encuentra detrás de estas consideraciones; materializar el principio del interés superior del niño en materia de Política Criminal quiere decir que debe optarse por las medidas que en mayor medida promuevan el ejercicio de sus derechos, a menos que se demuestre que solamente las medidas restrictivas pueden garantizar su pleno desarrollo, y en este caso no ocurre así.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaría
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Nación, y (iii) conocer de las acusaciones contra los aforados mencionados en la norma aun cuando hayan cesado en el ejercicio de sus cargos, por conductas relacionadas con las funciones que les corresponden.

El artículo segundo modifica el artículo 175 de la Constitución, estableciendo las reglas para los juicios que se adelanten ante el Senado de la República, tales como la suspensión de hecho en el empleo del aforado que sea acusado públicamente o cuya acusación sea avalada por el Tribunal de Aforados Constitucionales; las sanciones aplicables; la declaración de la procedencia de la causa ante la Corte Suprema de Justicia y la instrucción de los procesos a través de una comisión de su seno.

El artículo 3 reformula el artículo 178 de la Constitución Política, para definir, en concordancia con las otras modificaciones propuestas, las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes.

El artículo 4 modifica el numeral segundo del artículo 235 de la Constitución Política para incluir a los Magistrados del Tribunal de Aforados.

Los artículos 5, 6 y 7 modifican los artículos 254, 255 y 256 de la Constitución para introducir reformas en lo relativo al gobierno y administración de la rama judicial, en la gerencia de la misma y en lo que se denominará la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

El artículo 8 crea el Capítulo 8 dentro del Título VIII de la Constitución, y el artículo 9 se ocupa de regular lo relativo a la constitución, competencia y funcionamiento del Tribunal de Aforados.

El artículo 9 (sic) establece la vigencia del Acto Legislativo a partir de su promulgación.

2. Observaciones político-criminales

2.1. El principio constitucional de igualdad, la estructura autónoma de la rama jurisdiccional y la independencia de los jueces

El Consejo Superior de Política Criminal, a propósito de las dificultades que se presentan con la actual estructura de juzgamiento de los altos funcionarios del

Estado, ha considerado necesario —y ahora lo reitera— abrir el debate a la posibilidad de eliminar los fueros de juzgamiento por conductas punibles realizadas por estos servidores públicos, a partir de tres aspectos fundamentales: el principio constitucional de igualdad; la estructura autónoma de la rama jurisdiccional y la independencia de los jueces.

Por lo primero, hay que tener en cuenta que el artículo 13 constitucional, en su inciso primero, dispone

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

La consagración de este principio, entonces, impone al Estado la obligación de configurar su ordenamiento jurídico de forma que sea aplicable a todos por igual, como una forma de cumplir con sus deberes de respeto y garantía de los derechos fundamentales, tal como lo exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por Colombia.

Esta configuración del ordenamiento jurídico en condiciones de igualdad, y por lo que hace al establecimiento de fueros de juzgamiento, resulta distante al establecimiento de tribunales especiales que asuman la investigación y el juzgamiento de determinadas personas que, por esta vía, se ponen en un rango elevado dentro de la sociedad colombiana, creando una especie de casta particular que no puede someterse a la función que han de cumplir los jueces frente a todos los integrantes del conglomerado social.

El principio de igualdad formulado constitucionalmente, por otra parte, garantiza que todos los habitantes del territorio reciban la misma protección y trato de las autoridades, fin constitucional que se ve socavado cuando a algunos funcionarios se les otorgan privilegios que, en la ley y en la práctica, generan una protección diferencial en relación con su responsabilidad.

Para contrarrestar una tesis como la expuesta, los órganos de cierre de la administración de justicia han explicado el fuero constitucional de juzgamiento no como un privilegio del que gozan algunas personas, sino como una medida necesaria para la protección de la función que cumplen y el aseguramiento de la

independencia judicial, tal como se encuentra, entre otras muchas, en la sentencia T-388 de 26 de junio de 2015 de la Corte Constitucional, para quien

El fuero reconocido entre otros a los congresistas es un precepto constitucional de ineludible acatamiento, pues además de constituir un privilegio protector de la investidura, asegura al máximo la independencia durante la investigación y el juzgamiento.

Este argumento, precisamente, se conecta con los siguientes, relativos a la estructura autónoma de la función judicial y al principio de independencia de los jueces. Respecto de la estructura, el artículo 113 constitucional define las ramas del poder público y entre ellas menciona la judicial, de manera que ésta es una manifestación más del poder del Estado, un poder en sí mismo, que por consiguiente puede disponer autónomamente sobre su estructura, sistema de nombramiento de las personas que la integran, régimen disciplinario aplicable y otros aspectos que la ponen a salvo de las presiones del ejecutivo y del legislativo, configurándose de esta forma en un poder autónomo dentro del Estado, capaz de ejercer su función de contrapeso a los demás.

Estas características se desprenden del diseño constitucional de la rama judicial y se cumplen a través de las diversas normas que regulan su estructura y prescriben la forma de vinculación y desvinculación de sus funcionarios, que contempla el ingreso a los cargos a través de concursos de méritos, así como la posibilidad de remoción del cargo cuando se extralimiten en sus funciones. La Rama, en consecuencia, se encuentra a salvo de las presiones del ejecutivo o del legislativo.

Finalmente, el principio de independencia de los jueces se desprende del contenido de los artículos 228 constitucional —que consagra que las decisiones de la rama judicial son independientes— y 230, que establece que los jueces solamente están sometidos al imperio de la ley. Quiere decir lo anterior que el ejercicio de la función judicial no está sometido al dictado de las otras dos ramas del poder público, pero, también, que los jueces tienen límites en su actuar oficial en el contenido de la ley, de manera que no pueden ser utilizados como instrumentos para la persecución política o de otra naturaleza para afectar a los demás poderes públicos.

Lo que podemos concluir, entonces, es que en la Constitución Política desaparecieron las condiciones que justificaban la existencia de un fuero de

juzgamiento como medida de protección de las funciones política y pública, razón por la que debería avanzarse hacia un modelo de juzgamiento que garantice la igualdad de todas las personas ante la ley.

2.2. La insuficiencia del proyecto para resolver los problemas actuales en la concesión de garantías de juzgamiento

Dos son los problemas fundamentales de modelo de juzgamiento que debe aplicarse frente a las conductas punibles de los altos cargos del Estado. El primero, relacionado con la separación de las funciones de investigación y acusación; el segundo, relativo a la posibilidad de que las decisiones sean apeladas. A ninguno de estos problemas sustanciales da respuesta el proyecto analizado.

En efecto, la separación de las funciones de investigación y juzgamiento se pretende garantizar a través de un mandato según el cual "la organización del Tribunal deberá garantizar que las funciones de investigación y juzgamiento estén separadas", complementado con la predicción de que "un magistrado instructor del Tribunal de Aforados investigará las violaciones al régimen penal o disciplinario cometida por los servidores públicos contemplados en el primer inciso de este artículo, conforme los principios del debido proceso y las demás garantías procesales". Estas dos disposiciones, sin embargo, ratifican que no existirá dicha separación, en tanto que el funcionario instructor formará parte del órgano de juzgamiento; tiene los mismos requisitos para su vinculación; es seleccionado según el mismo procedimiento; integra el Tribunal de Aforados y por tanto tiene el mismo régimen de impedimentos y recusaciones, así como las mismas responsabilidades de los demás Magistrados del Tribunal.

La separación de las funciones de investigación y juzgamiento reclama la independencia total de los funcionarios encargados de cada uno —a la manera como para los demás habitantes del territorio ocurre con los jueces y la Fiscalía General de la Nación— y, en particular, que el servidor público encargado de resolver sobre la responsabilidad penal no integre un frente común con quien debe elevar la acusación.

La doble instancia tampoco se garantiza, porque si bien la norma constitucional propuesta ordena la organización del Tribunal de Aforados de forma que se garantice la posibilidad de que la sentencia sea revisada por un superior, esta previsión resulta imposible de cumplir en la medida en la que, cualquiera que sea la

organización del Tribunal, todos sus Magistrados tienen la misma categoría de miembros de una corte superior, y por consiguiente ninguno es superior de otro.

Si todos los Magistrados del Tribunal propuesto tienen la misma categoría, entonces, se incumple la obligación asumida por el Estado colombiano al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 8.2.h) establece como una garantía procesal mínima el "derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior", esto es, ante una autoridad diferente a la que ha dictado la sentencia de primer grado.

2.3. La posible falta de unidad de materia

El proyecto puesto a consideración del Consejo Superior de Política Criminal presenta un vicio que podría determinar su inconstitucionalidad. Sin que se encuentren expresadas las razones por las cuales se procede de esta forma, en un mismo texto se proponen reformas al actual Consejo Superior de la Judicatura y, sin relación alguna con el tema, se busca eliminar el citado Consejo y remplazarlo por un órgano de gobierno judicial.

En la exposición de motivos se alega que "es así como el presente proyecto pretende, en cumplimiento de la decisión de la Corte Constitucional, reformular el sistema de gobierno judicial a fin de que no quede el menor resquicio de duda de que dicho modelo garantiza el principio de autogobierno judicial y la separación de los poderes públicos", con lo cual se evidencia que las modificaciones propuestas no tienen relación con la reestructuración de las instituciones para permitir el funcionamiento del Tribunal de Aforados que se regula en las demás normas, por lo que se concluye que se trata de dos iniciativas distintas que se agruparon en un solo texto, son tener una relación de conexidad que permita defender la procedencia simultánea de las reformas.

2.4. La posible inconstitucionalidad del proyecto

Anota el Consejo Superior de Política Criminal que, aun manteniendo las condiciones que actualmente están fijadas en la Constitución Política para el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, el proyecto de Acto Legislativo que se estudia resulta inconstitucional, como quiera que no respeta los lineamientos que la Corte Constitucional hiciera sobre este tema en la sentencia C-373 de 2016.

En efecto, si bien en la exposición de motivos se aduce que el proyecto soluciona los actuales problemas del juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en su elaboración no se siguieron los derroteros de la sentencia C-373 de 2016 mencionada, porque el órgano que se establece si bien es colegiado, su extracción no es elegido democráticamente por elección popular, sino que se integrará a partir de la selección de sus miembros, postulados éstos por las altas Cortes y las facultades de derecho de algunas Universidades, con lo cual se pierde el espíritu de un Tribunal de Aforados que se encuentre ajeno a las conveniencias o presiones de algunas entidades u órganos del Estado, y que, en principio, responderá a los factores que incidieron en su elección.

Por otro lado, la iniciativa no está de acuerdo con las reglas fijadas por la sentencia C-373 de 2016, en la medida en la que, contrario a la intención del constituyente primario de dar el mismo tratamiento penal tanto al Presidente de la República como a los Magistrados de las Altas Cortes y al Fiscal General de la Nación, por el contrario, la iniciativa legislativa propone diferenciar el tratamiento que se le ha de dar al Presidente de la República de aquél que se prodigará a los Magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación.

De esta forma, se modifica el diseño original de la Constitución según el cual un mismo supuesto de hecho cobija al Presidente de la República, a los Magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación, por lo que en cumplimiento del control interorgánico previsto para el establecimiento de su responsabilidad, unas mismas consecuencias jurídicas deben estar previstas para todos los aforados.

Como no se encuentran ni en la exposición de motivos ni en las disposiciones propuestas las razones de esta nueva forma de tratamiento diferente frente a las causas de los altos funcionarios del Estado, ni se justifica la modificación de la Constitución en este punto, el proyecto podría devenir inconstitucional por no respetar los lineamientos que la Corte Constitucional ha establecido sobre el tema.

2.5. El antejuicio político

No es desconocido en la historia constitucional colombiana el antejuicio político en algunos casos de atribución de delitos o faltas a los altos funcionarios del Estado. Sin embargo, el Consejo Superior de Política Criminal, acorde también con los planteamientos que se hicieron en la primera parte de este concepto, propone al Congreso de la República el examen del tema frente a los altos funcionarios de la

rama judicial, que no tiene carácter ni origen político y que, por consiguiente, no deberían estar sujetos a las decisiones que adopte en un momento determinado el órgano de representación popular.

Según el contenido del proyecto de Acto Legislativo analizado, el Tribunal de Aforados tendrá competencia para investigar, acusar y juzgar la conducta de "los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, de los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz y del Fiscal General de la Nación por la violación al régimen penal, disciplinario o fiscal, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos". Esta previsión, en consecuencia, fija la competencia personal respecto de servidores públicos pertenecientes a la rama judicial según el contenido del artículo 116 de la Constitución Política.

Ninguno de estos funcionarios que estarían bajo la competencia del Tribunal propuesto cumple funciones políticas. Por esta razón, no se encuentra explicación plausible que en el proyecto de haga un antejuiicio en el Senado de la República, quien deberá autorizar la prosecución del juicio con poder tal que en caso de que no se dé dicha aprobación, "la investigación será archiva definitivamente", supeditando así la función judicial que debe cumplir el Tribunal de Aforados a las decisiones políticas del Senado, con lo que se afecta la independencia de los jueces y, por consiguiente, se contraría el contenido de los artículos 228 y 230 constitucionales, que no son objeto de modificación en el Acto Legislativo analizado.

3. Conclusión

Atendidas las observaciones anotadas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la iniciativa de Acto Legislativo, ya que la reforma propuesta es insuficiente para resolver los problemas actuales en la concesión de garantías de juzgamiento, al tiempo que adolece de unidad de materia, y más importante aún, puede resultar inconstitucional debido a que contraría lo expresado en la Sentencia C-373 de 2016, y a su vez extiende la función judicial del Tribunal de Aforados sobre los integrantes de las Altas Cortes y el Fiscal General, realizando sobre ellos, primero un antejuiicio en el Senado de la República, supeditando así la función judicial que debe cumplir el Tribunal a las decisiones políticas, lo cual está en contravía de los artículos 228 y 230 constitucionales.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos
 Directora de Política Criminal y Penitenciaria
 Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSFC
 Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

ANEXO N° 5

GOBIERNO DE COLOMBIA

MINHACIENDA

1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 #9-62
Ciudad

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley 151 de 2017 Senado por medio del cual se modifican la Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 1551 de 2012, se regula el ejercicio del Concejal y se dictan otras disposiciones*

Respetado Congresista,

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, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar las leyes 136 de 1994¹, 617 de 2000² y 1551 de 2012³ con el objeto de: (i) modificar la forma de liquidación de los honorarios para concejales; (ii) crear una bonificación no salarial para concejales; (iii) establecer que la administración central territorial debe pagar los aportes al sistema de seguridad social de los concejales; (iv) modificar el régimen de inhabilidades de los concejales; la forma de elección de los personeros de los Concejos Municipales y el valor máximo de los gastos de dichos Concejos.

Ahora bien, en el marco de las competencias de este Ministerio, con el fin de estimar el impacto fiscal de las propuestas legislativas se realizaron ejercicios de simulación en los que se tuvo en cuenta:

- Las proyecciones de población para la vigencia 2016 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Las leyes 136 de 1994 (artículo 22), 617 de 2000 y 1361 de 2009 frente al número de concejales y gastos máximos de los Concejos Municipales.
- Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal de este Ministerio sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para la vigencia fiscal 2016 de los municipios del país, los cuales fueron obtenidos con base en la información reportada por estas entidades territoriales en el Formulario Único Territorial⁴.
- El Decreto 225 de 2016⁵ para establecer el límite máximo salarial para los alcaldes.
- En los ejercicios se omitió a Bogotá D.C. por contar con un régimen especial.

* Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
¹ Por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1221 de 1985, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1992, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la reorganización del gasto público nacional.
² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
³ Por la cual se dictan disposiciones sobre reestructuración de ramas y procedimientos administrativos de las agencias y entidades del Estado.
⁴ Formulario Único Territorial (FUT) de la información estadística de los municipios del país.
⁵ Decreto 225 de 2016 por el cual se establecen los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y miembros públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia presupuestal.

- La cotización de pensiones de los concejales será el ingreso base de liquidación correspondiente al valor de los honorarios anuales de los concejales por asistencia a sesiones ordinarias dividido en 12, asumiendo que la totalidad de la cotización estará a cargo de la administración central territorial.
- Los resultados del análisis se agrupa por categorías presupuestales de municipios vigentes y a precios del año 2016.

En el anterior contexto, el inciso primero del artículo 1 del Proyecto de Ley establece que se reconocerán honorarios por cada sesión plenaria a la que asistan los concejales por un monto "igual a la asignación básica mensual asignada para el alcalde del respectivo municipio dividida en veinte". Frente a este tema, se precisa que actualmante la norma define un monto máximo para el reconocimiento de honorarios por la asistencia a cada sesión, el cual depende de la categoría del municipio y que se incrementará en un porcentaje equivalente a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior. De tal manera que, este Ministerio estima que la propuesta legislativa representaría un aumento del 58% en los honorarios por sesión a los que asistan los concejales. En el Cuadro No. 1 se muestra el mencionado impacto fiscal, comparando el escenario normativo actual frente al del Proyecto de Ley.

Cuadro No. 1 - Honorario por sesión 2016 concejales - Esquema vigente Vs Proyecto de Ley

Categoría de los municipios	Esquema Vigente	Proyecto de Ley	Incremento Nominal (%)
Especial	436.162	691.406	58%
1	365.857	583.857	58%
2	268.355	423.456	58%
3	215.264	339.679	58%
4	180.077	284.156	58%
5	145.031	228.855	58%

* valores en pesos.
 Elaboración: Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF-IMP)

A su vez, como se muestra en el Cuadro No. 2, esta Cartera calcula que los cambios propuestos frente al reconocimiento de honorarios en el Proyecto de Ley implicarían para los municipios del país, excepto Bogotá D.C. un impacto fiscal aproximado de \$100.876 millones por vigencia fiscal, significando un incremento del 28% en el monto agregado de gastos máximos de los Concejos Municipales. El 57% del mencionado impacto deberá ser asumido por los municipios de sexta categoría.

Cuadro No. 2. Impacto fiscal Incremento de los honorarios por sesión

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	4.556	5%
1	19.080	19%
2	8.559	9%
3	2.795	3%
4	3.278	3%
5	3.951	4%
6	57.898	57%
Total	100.876	100%

* valores en millones de pesos.
 Fuente: DAF-IMP

De otra parte, el inciso 2 del artículo 1 del Proyecto de Ley plantea aumentar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que podrán pagarse por concepto de honorarios a los concejales⁶. En el Cuadro No. 3 se muestra el escenario normativo actual y el propuesto en la iniciativa legislativa.

Cuadro No. 3. Cambios en el número de sesiones ordinarias y extraordinarias a reconocer

Categoría de los municipios	Escenario normativo vigente		Proyecto de Ley	
	# de sesiones Ordinarias al año	# de sesiones extraordinarias al año	# de Sesiones Ordinarias al año	# de Sesiones extraordinarias al año
Especial	150	40	160	50
1	150	40	160	50
2	150	40	160	50
3	70	20	80	30
4	70	20	80	30
5	70	20	80	30
6	70	20	80	30
Total	1.100	300	1.220	390

Elaboración: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Teniendo en cuenta lo anterior, este Ministerio estima un impacto fiscal para los gobiernos municipales aproximado de \$32.109 millones por vigencia fiscal, el cual deberá ser asumido en mayor proporción por los municipios de categoría sexta (59%), tal como se puede observar en el Cuadro No. 4.

Cuadro No. 4. Impacto fiscal – aumento sesiones ordinarias y extraordinarias.

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	903	3%
1	3.475	11%
2	1.632	5%
3	1.059	3%
4	1.261	4%
5	1.523	5%
6	22.267	69%
Total	32.109	100%

Elaboración: DAF-MHCP

Por otro lado, el artículo 2 del Proyecto de Ley establece "(...) Los Concejales tendrán derecho a seguridad social consistente en pensión, salud y ARL a cargo de la administración central del municipio, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio (...)"

Frente a este tema, como se muestra en el Cuadro No. 5, en el caso de los aportes pensionales, si las administraciones centrales asumieran estos gastos de los Concejales se generaría un impacto fiscal aproximado de \$22.278 millones por vigencia fiscal, siendo los municipios de sexta categoría los más afectados con dicho impacto. De modo que, este Ministerio encuentra inconveniente la propuesta ya que puede generar un grave aumento en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en detrimento del gasto de inversión, el cual podría incluso afectar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de estos gobiernos. En tal virtud, se sugiere mantener la regulación actual sobre este tema, consignada en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 que señala que "(...) los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión (...)"

⁶ El número de sesiones depende de la categoría presupuestal de los municipios.

Cuadro No. 5 – Impacto fiscal aporte de pensiones

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal #4	% del Total
Especial	1.151	5%
1	4.431	20%
2	1.080	9%
3	593	3%
4	705	3%
5	853	4%
6	12.464	55%
Total	22.278	100%

Elaboración: DAF-MHCP

En otro punto, el artículo 3 del Proyecto de Ley propone modificar el valor máximo de los gastos de los Concejos Municipales señalados en el artículo 10 de la ley 617 de 2000. Dicha modificación consiste en establecer otro referente para el cálculo del aporte adicional a los honorarios de los concejales para su funcionamiento, según los salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) o ICLD e incrementar de 60 a 70 los SMMLV el valor que los Concejos Municipales puedan aportar, de manera adicional, a los honorarios de los concejales para sufragar los gastos de su funcionamiento. En el Cuadro No. 6 se muestran los cambios señalados en la iniciativa legislativa.

Cuadro No. 6. Cambios propuestos por el artículo 3 del Proyecto de Ley 151 de 2017 Senado

Condición	Monto Adicional	Condición	Monto Adicional
Si ICLD > 1.000 millones	1,5% ICLD	Si ICLD > 3.000 millones	1,5% ICLD
En otro caso	60 SML	En otro caso	70 SML

Elaboración: MHCP

Conforme con lo anterior, la mencionada propuesta implicaría un impacto fiscal estimado en \$13.691 millones por vigencia fiscal, el cual deberá ser asumido por los municipios de sexta categoría, tal como se muestra en el Cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Impacto fiscal modificación valor máximo de gastos de funcionamiento

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	-	0%
1	-	0%
2	-	0%
3	-	0%
4	-	0%
5	-	0%
6	13.691	100%
Total	13.691	100%

Elaboración: DAF-MHCP

En otro punto, el artículo 6 del Proyecto señala:

"Artículo 6º. Bonificación. Los Concejales tendrán derecho a una Bonificación por una sola vez a la terminación del periodo constitucional, la cual corresponderá a lo prorrateado en los últimos 3 meses de ingresos por sus honorarios. Lo anterior no implica relación laboral o contractual de ningún tipo con el ente territorial".

En el Cuadro No. 8 se puede observar que este Ministerio estima que dicha bonificación implicaría para los gobiernos municipales un impacto fiscal aproximado de \$14,545 millones, al cual recaería en mayor medida en los municipios de primera y sexta categoría.

Cuadro No. 8. Impacto fiscal bonificación

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	715	5%
1	2,751	19%
2	1,292	9%
3	397	3%
4	473	3%
5	371	4%
6	8,346	57%
Total	14,545	85%

* Datos en millones de pesos.
Elaboración: DAN-ANCP

De acuerdo con las anteriores estimaciones de impacto fiscal, este Ministerio calculó un impacto fiscal aproximado de \$202,056 millones de pesos por vigencia fiscal¹, tal como se observa en el Cuadro No. 9

Cuadro No. 9 Impacto fiscal conjunto

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal conjunto	% del Total
Especial	8,209	4%
1	81,792	16%
2	14,905	7%
3	5,416	3%
4	5,406	3%
5	7,787	4%
6	127,511	63%
Total	202,056	100%

* Datos en millones de pesos.
Elaboración: DAN-ANCP

Ahora bien, de los escenarios propuestos en este análisis se desprende que la mayor parte del impacto fiscal recaería sobre los municipios de la categoría sexta. En esa medida, debe tenerse en cuenta que dichas entidades territoriales tienen gastos de funcionamiento, incluidos los organismos de control, cercanos al 100% frente a los ICLD. De modo que, en la práctica las presiones sobre los gastos de funcionamiento de dichas entidades territoriales generarían ahorros corrientes negativos.

A su vez, se precisa que el mencionado impacto implicaría un incremento en el déficit corriente de 81 municipios que en conjunto pasaría de \$20,731 millones a \$32,250 millones. Adicionalmente 55 municipios, que al cierre de 2016 tienen un ahorro corriente de \$3,992 millones, obtendrían un déficit corriente por \$3,578 millones. De tal manera que, de ser aprobada la iniciativa, tal medida significaría un deterioro de la inversión social en los municipios mencionados en el Cuadro No. 10, lo cual contraría los preceptos de sostenibilidad fiscal.

¹ Impacto superior a la suma de escenarios individuales, dado el efecto multiplicador que tendría la interacción del incremento en el valor de los honorarios, las sesiones adicionales tanto ordinarias como extraordinarias y la bonificación. El efecto de esta última solo se da una vez en cada periodo de concejos.

Cuadro No. 10

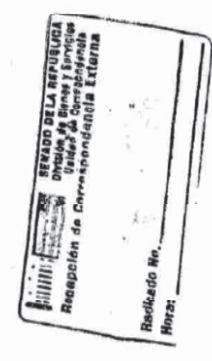
Impacto fiscal por entidad - municipios que incrementarían o generarían déficit corriente con la propuesta normativa

CODIGO DIF/POLA	NOMBRE	Ahorro/Déficit Corriente 2016	Impacto Fiscal Global	Impacto Fiscal Deficit Corriente 2016 con Impacto Fiscal
97001	MTU	-68	145	-213
89001	MOCOA	-33	145	179
5005	ARGELIA	2	128	130
5145	CARAMANTA	217	130	346
5284	FRONTINO	13	136	125
5347	HELCONIA	114	126	11
5480	MUTATA	-227	155	382
5579	PUERTO BERRIO	36	145	110
5604	REMEDIOS	-132	145	78
5647	SAN ANDRÉS	18	128	110
5658	SAN JOSE DE LA MONTANA	-37	109	145
5667	SAN RAFAEL	-59	123	183
5670	SAN ROQUE	68	128	60
5990	SANTO DOMINGO	94	135	42
5789	TAMESIS	-332	135	467
5819	TOLEDO	54	118	173
5873	VIGIA DEL FUERTE	28	134	96
5885	YALI	45	123	78
5895	ZARAGOZA	-760	116	505
8141	CANDELARIA	80	135	55
8372	JUAN DE ACOGTA	-466	116	646
8558	POLO NUEVO	-254	152	466
8575	SANTA LUCIA	75	144	49
13042	ARENAL	-129	150	279
13212	COROBA	-89	141	230
13222	CLEMENCIA	20	137	158
13249	EL GUAMO	-108	126	235
13268	EL PENON	40	120	81
13300	HATILLO DE LOBA	8	147	155
13433	MAHATES	20	153	144
13473	MORALES	-387	158	555
13580	REGIDOR	141	150	593
13590	RIO VIEJO	-485	142	607
13620	SAN CRISTOBAL	52	133	71
13647	SAN ESTANISLAO	59	145	45
13650	SAN FERNANDO	-472	150	591
13657	SAN MARTIN DE LOBA	104	136	33
13670	SAN PABLO	-620	150	770
13673	SANTA CATALINA	-76	144	219
13760	SOPLAVENTO	115	133	18
13810	TIOUISO	-75	166	241
13838	TURBANA	-561	135	696
15401	LA VICTORIA	34	85	51
15514	PAEZ	0	106	106
17272	FLADELIA	97	151	54
17388	LA MERCED	-15	108	123
17446	MARULANDA	83	85	2
18029	ALBAMA	47	132	85
18205	CURILLO	-2,818	148	2,965
18479	MORELIA	104	108	4

63385	LANDAZURI	-47	148	-155
68444	MATANZA	38	133	-34
68502	ORZAGA	-36	107	143
68655	SABANA DE TORRES	-241	153	-404
70110	BUENAVISTA	44	147	54
70124	CAIMITO	-132	160	1431
70235	CALERAS	150	164	-3
70418	LOS PALMITOS	213	147	-359
70523	SAN ANTONIO DE PALMITO	-31	145	177
70702	SAN JUAN DE BETULIA	-30	141	171
73226	CUNDAY	19	129	110
73347	HERMEO	71	138	-57
73352	ICONONZO	7	146	-141
73504	ROVIRA	7	159	-152
73966	SANTA ISABEL	-205	138	313
73970	VILLAHERMOSA	54	153	95
75243	EL AGUILA	116	152	-36
76250	EL DOVIO	125	129	4
76306	GINEBRA	-453	145	-598
76853	VERSALLES	-55	133	-188
76859	VILES	145	146	1
81794	TAMBE	-268	156	465
85219	COLON	-75	108	-183
85598	PUERTO TASS	-152	222	-375
86571	PUERTO RIZMAN	50	157	197
86573	PUERTO LEGUIZAMO	-48	139	-191
86195	SAN FRANCISCO	56	132	175
86140	PUERTO MARIÑO	-2	170	172
86210	CALAMAR	45	129	80
86200	MIRAFLORES	-125	142	-268
86273	CUIMARIBO	143	156	-13

* valores en millones de pesos
Elaboración: DAF-ANCP

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.



Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General
DIRECCIÓN GENERAL DE
DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Con copia: H.S. Mario Alberto Fernández Alzobae - Aulak
Dr. Guillermo Gavaldá Gál. Secretario Comisión Primera del Senado.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Codigo Postal 111711
Commutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01- 8000-610071
atencion@mininter.gov.co
www.mininter.gov.co

16765	SOUTAI	-24	130	-153
19660	VALPARAISO	44	149	-104
19075	BALBOA	-31	172	-204
19256	EL TAMBO	84	155	-71
19318	GUAPI	124	166	42
19743	SILVIA	-250	172	-431
20178	CHIRIGUANA	257	123	-381
20443	MANAURE BALCON DEL CESAR	-90	152	-242
20750	SAN DIEGO	-15	147	-152
23079	BUENAVISTA	-229	153	-381
23090	CANALETE	310	154	-454
23586	PURISIMA	72	144	-72
23610	SAN ANDRES SOTAVENTO	-214	155	-371
23682	SAN JOSE DEURE *	49	140	-91
23815	TUCHIN *	-67	167	-234
25438	MEDINA	-268	144	-412
25580	PULI	105	111	-6
27025	ALTO BAUDO (PIE DE PATO)	-1720	145	-1165
27135	CANTON DE SAN PABLO	-3	133	-136
27150	CERTEGUI	123	146	-23
27413	LLORO	-230	140	-370
27425	MEDIO ATRATO	-41	161	-202
27745	SIFI	-30	111	-142
27787	TADO	-1587	141	-1728
27800	UNGUIA	-111	146	-257
44058	DISTRACCION	-192	142	-334
44874	VILLANUEVA	22	167	-145
47161	CERRO SAN ANTONIO	-61	125	-168
47205	CONCORDIA	-376	133	-511
47460	NIJEVA GRANADA	-268	150	-418
47541	PEDRAZA	-32	128	-160
47570	PUEBLOVIEJO	-275	172	-397
47595	REMOLINO	-1451	120	-1552
47590	SABANAS DE SAN ANGEL	84	143	-59
47575	SALAMINA	-34	129	-163
47707	SAN SEBASTIAN DE BUENAVISTA	110	145	-36
47720	SANTA ANA	-51	161	-242
47798	TENERIFE	-157	146	-58
50270	EL DORADO	35	144	302
52203	COLOM(GEMOVA)	93	110	-145
52320	GUAITARILLA	117	153	-50
52520	FRANCISCO PICARRO	15	148	-30
52838	TUQUERRES	-67	149	-155
54051	ARBOLEDAS	-138	129	-415
54128	CACHIRA	43	149	-145
54385	LA ESPERANZA	-108	129	-192
54398	LA PLAYA	5	106	-237
54743	SILOS	-104	134	-104
63212	CORDOBA	-362	132	-496
63548	PUAO	25	132	-107
65318	SUATICA	31	122	-107
66207	CONCEPCION	82	131	-148
68288	GAMBITA	-371	129	-299

ANEXO N° 6



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados"

Proyecto de Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado "por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados"	
Autor	Senador Roy Barreras
Fecha de Presentación	27 de septiembre de 2017
Estado	Pendiente de primer debate
Referencia	Concepto 05.2018

El día 24 de octubre de 2017, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se llevó a cabo la discusión del Proyecto Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados", con base en el texto radicado en el Senado de la República el 27 de septiembre de 2017.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo establecido en el artículo primero del proyecto de ley, su objeto es crear la Comisión Legal de Aforados al interior de la Cámara de Representantes, que conocerá de las denuncias y quejas que se presenten contra los funcionarios que trata el artículo 174¹ de la Constitución Política, así como contra los magistrados de la Jurisdicción Especial de Paz.

¹ Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional; los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Este Proyecto de Ley Orgánica está compuesto por cuatro (4) artículos, incluido el de vigencia y derogatoria:

- El artículo 1º contiene su objeto ya mencionado.
- El artículo 2º establece quienes conformarán la Comisión Legal de Aforados, compuesta por cinco miembros, elegidos por la plenaria del Congreso de la República de una lista presentada por una comisión accidental designada por las Mesas Directivas del Senado y la Cámara.
- El artículo 3º establece la competencia de la Comisión y el procedimiento que se deberá cumplir ante la Cámara de Representantes y el Senado de la República.
- El artículo 4º dispone que la ley regirá a partir del momento de su promulgación derogando todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente los artículos 311, 312, 327 y 328 de la Ley 5ª de 1992.

2. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley bajo examen.

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente, de conformidad con los presupuestos que a continuación se indican:

1. No existe sustento jurídico ni empírico para la creación de la Comisión Legal de Aforados.
2. Al momento de determinar los requisitos de nombramiento de los miembros de la Comisión Legal de Aforados, se incurre en una ambigüedad.
3. Existe una posible desigualdad para la postulación de los miembros de la Comisión Legal de Aforados.

2.1. Falta de soporte jurídico y evidencia empírica para la creación de la Comisión Legal de Aforados.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que el proyecto de ley bajo estudio adolece de soportes técnicos, jurídicos científicos, empíricos y de costos, que demuestren o arrojen luz sobre la necesidad de la creación de la Comisión Legal de Aforados.

La exposición de motivos se limita a señalar que desde la entrada en vigencia de la Ley 5ª de 1992, ante la Comisión de Investigación y Acusación, se han presentado

3.497 denuncias, de las cuales 1.957 fueron archivadas, otras 1.538 no han tenido avance, y en sólo un caso hubo acusación². Estas cifras, que podrían eventualmente servir de fundamento para la eliminación de la Comisión debido a su ineficiencia, no justifican la necesidad de crear otra entidad que la supla sin hacer el análisis correspondiente a la eficiencia que podría tener la nueva entidad, a partir de elementos objetivos que permitan concluir si las nuevas condiciones mejorarán el rendimiento —en cifras absolutas— de las funciones de investigación y acusación.

Adicionalmente, presentar cifras sobre la cantidad de denuncias recibidas, el archivo de algunas, la culminación de otra y la inactividad de una gran parte, no dice nada acerca de la forma como la Comisión está cumpliendo sus funciones, en tanto que no se puede conocer, a partir de estos datos, cuántas denuncias son improcedentes; cuáles de ellas no son de competencia de la entidad; qué factores inciden en la inactividad, y demás factores que pueden determinar que la situación, cuantitativamente vista representa la realidad.

Aunado a lo anterior, se menciona en la exposición de motivos, igualmente, que *"una de las principales motivaciones de esta reforma es permitir que quienes se dediquen a esa importante función³, tengan una dedicación exclusiva a la misma"*, no obstante, el Proyecto se limita a hacer esta afirmación indefinida, sin contrastarla con evidencia que ciertamente demuestre técnica o empíricamente que la falta de dedicación exclusiva de los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación es la responsable de su ineficiencia.

A este respecto, un examen plano de las cifras controvierte el argumento, si se tiene en cuenta que desde entrada en vigencia la Ley 5ª de 1992⁴, a la fecha de radicación del Proyecto de Ley -27 de septiembre del año en curso— se presentaron 3.497 denuncias o quejas, es decir, en promedio 140 denuncias o quejas por año. Si esta cantidad se reparte equitativamente entre los 15 miembros que actualmente conforman la Comisión de Investigación y Acusación de conformidad con lo reglado en el artículo 311 de la Ley 5ª de 1992, correspondería 9 denuncias por miembro de la comisión, al año, de forma que no se advierte una cifra exorbitante en

² Se precisa por parte del Consejo Superior de Política Criminal, que atendiendo a las cifras que se mencionan en la exposición de motivos del proyecto de ley orgánica, hace falta información sobre dos denuncias o quejas presentadas.
³ Se entiende por parte del Consejo Superior de Política Criminal, que la función acá aludida es la conocer de las denuncias y quejas que se presentan contra los funcionarios indicados en el artículo 174 de la Constitución Política.
⁴ Publicada en el Diario Oficial 40.483 de 18 de julio de 1992.

comparación con los asuntos que debe despachar un funcionario de la administración de justicia, aun considerando que los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación tienen que cumplir su principal misión legislativa.

Para apoyar la tesis de la iniciativa legislativa, por otra parte, se requeriría hacer un estudio concreto sobre la cantidad de funcionarios que se requieren para atender tanto la carga actual como la futura de procesos, considerando la dedicación exclusiva de los integrantes de la Comisión propuesta.

En la exposición de motivos tampoco se incluye un estudio, siquiera aproximado, de los costos que representa la configuración, selección de los funcionarios y puesta en marcha de la Comisión de Aforados, cálculo que debería soportar una iniciativa de este tipo, en la medida en que, de acuerdo con los lineamientos de política criminal que se han venido teniendo como parámetro para determinar la conveniencia de las leyes, se considera de vital importancia que los instrumentos de política criminal cuenten con las apropiaciones presupuestales necesarias para su desarrollo y no queden en la simple declaración de buenas intenciones que en nada contribuirán a los propósitos perseguidos.

En este orden de ideas, considera el Consejo Superior de Política Criminal que no se encuentra evidenciada la necesidad de creación de la Comisión Legal de Aforados ni los costos que ellos representaría para el erario, por lo que no resulta conveniente continuar con el trámite de la iniciativa legislativa en estas condiciones.

2.2. Falta de requisitos exigidos a los miembros de la Comisión Legal de Aforados.

Llama la atención del Consejo Superior de Política Criminal que para la elección de los miembros de la Comisión Legal de Aforados no se exija requisito alguno para su postulación y nombramiento, más allá de su condición de abogados egresados de las universidades del país que tengan acreditación de alta calidad. No se requiere, por ejemplo, experiencia en las labores de investigación o acusación penal; tampoco el ejercicio de la docencia en las áreas que serán objeto de su dedicación profesional, y ni siquiera la carencia de antecedentes penales, disciplinarios o fiscales.

- Por otro lado, en el Proyecto de Ley no se describe si los miembros de la Comisión Legal de Aforados recibirán salario u honorarios por la función desempeñada, lo

que, en el evento de que así sea, no permite determinar de dónde saldrán los recursos presupuestales para ese pago, lo que genera, y se reitera, un gasto al fisco que no estaría contemplado y se desconocería el principio de legalidad del gasto.

Más allá de estas consideraciones, se observa que el artículo 178 de la Constitución Política, en su numeral tercero, establece como función de la Cámara de Representantes la de "acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación", con lo que corresponde a la Corporación a través de las reglas jurídicas que se determinen, el ejercicio de esta facultad.

Sin presentar el proyecto una reforma específica a las normas constitucionales y legales que regulan la función de la Cámara, se propone la creación de la nueva Comisión que, al parecer estará integrada por profesionales del derecho que no integran la Cámara de Representantes como órgano de representación política de los ciudadanos, de donde surge una causal de inconstitucionalidad de la propuesta, al entregar a un órgano extraño; la función que está encomendada por la Constitución, a un ente específico dentro de la estructura del control de los poderes del Estado.

2.3. Posibilidad de infracción al principio de igualdad en la selección y escogencia de los miembros de la Comisión Legal de Aforados

Finalmente, se resalta que tal y como está contemplado en el artículo segundo (2º) de la propuesta, sólo podrán postularse para integrar la lista de candidatos a la Comisión aquellos profesionales del derecho que provengan de universidades que tengan acreditación de alta calidad en sus facultades de derecho, lo que implica que aquellas que se encuentren en situación diversa, quedarán excluidas de la posibilidad de postular candidatos para integrar la Comisión, enviándose un mensaje a la sociedad colombiana de que aquellas universidades que no cuentan con la certificación exigida en este Proyecto serían, por así decirlo, de segunda categoría, es decir, que no poseen los conocimientos necesarios y adecuados para poder postular algún abogado o abogada que cumpla la función prevista en la ley.

Así las cosas, considera el Consejo Superior de Política Criminal que dentro del marco del Estado Social de Derecho que tiene actualmente la República de Colombia, no es dable que el mismo legislador cree criterios de desigualdad en el seno de la democracia.

3. Conclusión

Atendidas las observaciones anotadas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa analizada, por cuanto no resultan plausibles los argumentos que sustentan el Proyecto de Ley que permitan suponer la necesidad de crear una Comisión Legal de Aforados.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

ANEXO N° 7



Consejo Superior de Política Criminal



MINISTERIO DE JUSTICIA



TODOS POR UN NUEVO PAÍS

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2017 Serado "Por medio del cual se crea una Sala Penal Militar en la Corte Suprema de Justicia y se establecen disposiciones transitorias en relación con el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública"

Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2017 Serado "Por medio del cual se crea una Sala Penal Militar en la Corte Suprema de Justicia y se establecen disposiciones transitorias en relación con el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública"	
Autores	Senadores Alfredo Rangel y Thania Vega de Plazas
Fecha de Presentación	18 de Octubre de 2017
Estado Actual	Pendiente de designar ponentes en Senado
Referencia	Concepto 07.2018

El día 15 de noviembre de 2017, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se llevó a cabo la discusión del Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2017 Serado "Por medio del cual se crea una Sala Penal Militar en la Corte Suprema de Justicia y se establecen disposiciones transitorias en relación con el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública", con base en el texto radicado en el Senado de la República el 18 de octubre de 2017.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Acto Legislativo

De acuerdo al articulado del Proyecto de Acto Legislativo, el objeto del mismo es la creación de una Sala Penal Militar y Policial al interior de la Corte Suprema de Justicia como máximo órgano de la jurisdicción ordinaria y de la justicia penal militar.

El Proyecto de Acto Legislativo está compuesto por tres (3) artículos, incluido el de vigencia y derogatoria:

- El artículo 1° además de definir el objeto del proyecto, en su parágrafo 1° señala que la Corte contará con una Sala Penal Militar y Policial, a la que le corresponderá en forma permanente investigar y juzgar a los Magistrados del Tribunal Superior Militar y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública por hechos que se les imputen, así como resolver los recursos de casación y revisión contra providencias que involucren a miembros de la Fuerza Pública por comportamientos cometidos durante el servicio. Esta Sala estará conformada por un número impar de Magistrados, que en su mayoría deberán estar en servicio activo de la Fuerza Militar o en la Policía Nacional, o pertenecer a la Reserva Activa.

Por su parte, el parágrafo 1° transitorio señala que se conformará una sub-sala dentro de la Sala Penal Militar y Policial para que asuma transitoriamente, por 12 años, la competencia exclusiva de investigación y juzgamiento de los miembros de la fuerza pública por eventuales delitos cometidos en operaciones militares u operativos policiales entre el 1° de enero de 1980 y la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo. También revisará en única instancia, a solicitud de parte, las sentencias condenatorias de la jurisdicción ordinaria o por la justicia penal ordinaria, en los casos en que las penas superen los 5 años de prisión.

El parágrafo 2° transitorio establece que en los delitos a los que se alude en el parágrafo 1° transitorio, las sanciones a imponer tendrán penas de prisión no mayores a 5 años de privación efectiva de la libertad, incluidos los eventos de concurso de conductas punibles.

Finalmente, el parágrafo 3° transitorio, bajo unas condiciones específicas, contempla que, aquellos miembros de la fuerza pública que con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo cumplan o hayan cumplido cinco (5) años o más de prisión serán puestos inmediatamente en libertad, sin perjuicio de que la Subsala emita la respectiva sentencia de reemplazo.

- El artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo deroga los capítulos VII¹ y VIII² del artículo 1° del Acto Legislativo de 2017

¹ Capítulo que aborda "De las normas aplicables a los miembros de la fuerza pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una Paz estable y duradera"

² Capítulo que trata sobre la "Prevalencia del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera"

2. Observaciones político-criminales

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Acto Legislativo puesto bajo estudio es inconveniente de conformidad con los presupuestos que a continuación se plasman, los cuales, para brindar una mayor claridad al mismo, se señalarán atendiendo a cada uno de los párrafos adicionados en el proyecto.

Debe precisarse que previo al abordaje en concreto de los párrafos del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo, lo primero que se observa es que la modificación que se hace al artículo 234 Constitucional reitera que la Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, agregando que también lo será en materia de Justicia Penal Militar, con lo cual se pone de relieve por parte del Consejo Superior de Política Criminal que es insustancial el hacer dicha modificación, por cuanto la misma se extrae de lo dispuesto en el artículo 199 del Código Penal Militar, toda vez que establece que será la misma Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Penal, quien conozca del recurso extraordinario de Casación, la acción de revisión por sentencias condenatorias o preclusión ejecutoriadas que hayan sido proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal Superior Militar, así como, entre otros, del conocimiento de los recursos de apelación y queja, contra autos y sentencias que haya proferido en primera instancia el Tribunal Penal Militar, es decir que, ciertamente es la Corte Suprema de Justicia el "órgano de cierre" de la Justicia Penal Militar. A continuación se presenta el cambio pretendido por el Proyecto de Acto legislativo.

Artículo 234 Constitución Política de Colombia – actual	Artículo 1° Proyecto de Acto Legislativo, el cual modifica el artículo 234 Constitucional actual
ARTICULO 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.	Artículo 1. Modifíquese el artículo 234 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y de la justicia penal militar, se compondrá de un número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.

³ Los apartes con subraya, hacen referencia a las modificaciones pretendidas con el proyecto de Acto Legislativo.

2.1. Observaciones al párrafo Transitorio 1° del Proyecto de Acto Legislativo

Este párrafo señala:

Parágrafo Transitorio 1°. Una Subsala de la Sala Penal Militar y Policial de la Corte, asumirá transitoriamente, por el improrrogable plazo de doce (12) años contados a partir del momento de su entrada en funcionamiento, la competencia exclusiva de la investigación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública por eventuales delitos cometidos en desarrollo de operaciones militares u operativos policiales entre el 1° de enero de 1980 y la fecha de entrada en vigencia de este Acto Legislativo. Asimismo revisará en única instancia, a solicitud de parte, las sentencias condenatorias proferidas contra ellos por la jurisdicción ordinaria por estos mismos delitos o por la Justicia Penal Militar en el evento en que se haya impuesto pena de prisión superior a 5 años.

La ley reglamentará la composición y el funcionamiento de esta Subsala, debiendo garantizar los principios de legalidad, dignidad humana, debido proceso, independencia, oralidad, celeridad, concentración y economía procesal. Esta Subsala estará conformada por un número impar de magistrados que defina la ley, quienes deberán ser miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o pertenecer a la Reserva Activa. También reglamentará la coordinación entre esta Subsala y la Jurisdicción ordinaria y la penal militar.

Respecto a lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal considera que con la creación de la Subsala, por el improrrogable tiempo de 12 años, para asumir la competencia exclusiva de investigación y juzgamiento de los miembros de la fuerza pública, se podría presentar un quebrantamiento al principio de seguridad jurídica, en tanto este vela por la protección, referida a que aquellos, que estén siendo objeto de un proceso, no se vean sorprendidos por cambios en la competencia del Juez o Tribunal ante el cual se está adelantando el respectivo proceso. En palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-250 de 2012:

Sobre la seguridad jurídica se consigna en la sentencia T-502 de 2002: "3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas. En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración,

el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga celeridad sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos penitenciosos para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 180, 182, 183, 186, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intercalar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo). (Negritas y subrayado fuera de texto).

Por otro lado, conforme a lo establecido en el párrafo transitorio 1º, se considera pertinente precisar que dentro del ordenamiento penal existen unas causales para la extinción de la acción penal (artículo 82 de la Ley 599 de 2000⁴), mientras que los artículos 83, 84, 85 y 86 señalan los criterios de la prescripción. Dentro del Código Penal Militar, se encuentra descrita en el numeral 4 del artículo 75 y en los artículos 76, 77, 78, 79, 80 y 81. Ahora bien, cuando se trate de delitos comunes, se atenderá a las reglas previstas en el Código Penal colombiano; en el caso de los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra estos son imprescriptibles.

En este orden, si el proyecto pretendió que una Subsala comozca sobre los delitos cometidos entre el 1º de enero de 1980 y la fecha posible de entrada en vigencia del acto legislativo, se tendría que muchos de los comportamientos ya habrían prescrito, salvo aquellos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra.

2.2. Observaciones al párrafo Transitorio 2º del Proyecto de Acto Legislativo

Este párrafo indica que:

Parágrafo Transitorio 2º. En los casos de que trata el párrafo transitorio 1º, las sanciones a imponer deberán comprender penas de prisión no mayores a cinco (5) años de privación efectiva de la libertad en centros de reclusión militar o policial, incluidos los eventos de concurso de conductas punibles o acumulación de penas, sin que procedan subrogados

⁴ ARTICULO 82. EXTINCION DE LA ACCION PENAL. Son causales de extinción de la acción penal: 1. La muerte del procesado; 2. El desistimiento; 3. La amnistía propia; 4. La prescripción; 5. La oblatción; 6. El pago en los casos previstos en la ley; 7. La indemnización integral en los casos previstos en la ley; 8. La retractación en los casos previstos en la ley; 9. Las demás que consagra la ley.

legales o rebajas por estudio, trabajo o cualquier otra circunstancia. La ley reglamentará esta materia.

Para ser beneficiario de la sanción especial de que trata el presente parágrafo, una vez vencidos en juicio los miembros de la Fuerza Pública condenados deberán pedir perdón a las víctimas y ofrecer garantías de no repetición.

Al respecto, lo primero que debe señalar el Consejo Superior de Política Criminal es que dar a un miembro de la Fuerza Pública una pena de hasta 5 años de prisión efectiva por cualquier tipo penal en que incurra, incluyendo delitos como el genocidio o aquellos de lesa humanidad es un mensaje errado para la sociedad, consistente en dejar casi en la impunidad los actos desplegados por estos servidores, más aún cuando su deber es velar por la protección de los habitantes del territorio, y el respeto de sus derechos y garantías.

Ese tratamiento diferenciado entre las penas que se podrían imponer a un miembro de la fuerza pública que haya incurrido en un acto ilícito, y aquellos que no ostentan esa calidad, generaría un desequilibrio y desigualdad entre las cargas administrativas, haciéndoles más gravosa una situación a quienes incluso no tienen una relación estrecha con el Estado.

2.3. Observaciones al párrafo Transitorio 3º del Proyecto de Acto Legislativo

Este último párrafo transitorio del Proyecto de Acto Legislativo señala:

Parágrafo Transitorio 3º. Los miembros de la Fuerza Pública que con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cumplan o hayan cumplido cinco (5) años o más de prisión por delitos de los que tratan los párrafos transitorios 1 y 2 de este artículo, en virtud de una sentencia cuya revisión hayan solicitado, serán puestos inmediatamente en libertad, sin perjuicio de que la Subsala emita la respectiva sentencia de reemplazo.

Quienes con posterioridad a esta misma fecha cumplan o hayan cumplido al menos la quinta parte de la condena cuya revisión hayan solicitado o estén siendo procesados por estos delitos, serán puestos en libertad provisionales hasta que la Subsala emita la sentencia respectiva.

En todo caso, quienes sean procesados por la Subsala en los eventos contemplados en los anteriores párrafos transitorios continuarán en libertad hasta que se emita la sentencia definitiva, sin perjuicio de su deber de atender los requerimientos que la misma le efectúe durante el proceso.

ANEXO N° 8

GOBIERNO DE COLOMBIA

MINEDUCACION

Bogotá D.C.

Doclor
GUILLERMO LEON GIRALDO
Secretario de la Comisión I del Senado,
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Radicalo No. _____
Fecha: 13 MAR 2018
Recepcion: _____
Elaborado por: _____
Revisado por: _____
Aprobado por: _____
Votado por: _____



Referencia: Concepto a proyecto de Ley No. 156 de 2017 - Senado.
Respetado Doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 156 de 2017 Senado «Por medio de la cual se crea el Policía Escolar y se dictan otras disposiciones».
Solicitamos de manera atenta, tener en cuenta las observaciones que este Ministerio realiza sobre el proyecto de Ley.

Cordialmente,

[Signature]
YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

C.C. H.S. Germán Varón Coirino - Ponente
H.S. Roberto Ortiz Uribeña - Autor

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, C.A.N. Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953
www.mineducacion.gov.co - atencionalcitadano@mineducacion.gov.co

Página 1 de 3

[Handwritten notes and stamps]

Finalmente, el Consejo Superior de Política Criminal considera inconveniente que, cuando los miembros de la fuerza pública hayan cumplido 5 años de prisión o más por delitos de los que tratan los parágrafos transitorios, queden inmediatamente en libertad. Esto debido a que presunción de inocencia fue desvirtuada, en el marco del debido proceso y con las garantías al mismo. El simple hecho de cumplir 5 años o más de la pena impuesta, no conlleva de por sí al cumplimiento total de esta, lo que supone además una rebaja de penas inconvenciente y sin fundamento alguno, tal como ha reiterado este Consejo en oportunidades anteriores, siendo más grave aun cuando se trata de delitos que atentan contra el derecho internacional humanitario.

En igual sentido, el Consejo Superior de Política Criminal se pronuncia sobre lo dispuesto en este parágrafo transitorio respecto de que aquellas personas que estén purgando una pena por los delitos aludidos en los parágrafos transitorios 1 y 2 y además hayan cumplido una quinta parte de la condena, sean puestos en libertad provisional hasta que la Subsala emita la respectiva sentencia; lo anterior, por cuanto se premiaría al condenado dejándolo en libertad sin tener en consideración el delito por el cual fue condenado y sin que siquiera se haya proferido sentencia que anule la sentencia impuesta con ocasión de la interposición de la acción de revisión.

4. Conclusión

En suma, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable al Proyecto de Acto Legislativo bajo estudio, destacando entre otras, que ya se cuenta con los órganos de juzgamiento y cierre para los miembros de la fuerza pública, al tiempo que las medidas adoptada constituyen una rebaja de penas y un tratamiento penal diferencial inconvenientes, dirigido a beneficiar a aquellos integrantes de la fuerza pública, quienes previamente fueron vencidos en juicio.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

[Signature]
Gloria Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaria Técnica del Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Proyecto de Ley No. 156 de 2017 Senado «Por medio de la cual se crea el Policía
Escolar y se dictan otras disposiciones.»

I. OBJETO DEL PROYECTO

Analizado el contenido y alcance de la iniciativa se encuentra que el objeto de la misma se dirige a la creación de «La Policía Escolar» al interior de las Instituciones de educación preescolar, básica y media.

II. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.

1. En cuanto al título y los artículos 1, 2, 3 y 4 del proyecto de Ley.

«Por medio de la cual se crea el Policía Escolar y se dictan otras disposiciones (...)

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Finalidad (...)

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Objeto (...)

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Misión de la Policía Nacional ()

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 92 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Cualidades de la Policía de Infancia y Adolescencia y la Policía Escolar. ()

Respecto al Principio de Unidad de Materia.

De lo anterior se tiene que, por una parte, el epígrafe del proyecto Ley hace referencia principalmente a la creación de la llamada «Policía Escolar», y por otra, los artículos 1, 2, 3, y 4, si bien refieren los cometidos que tendrá aquel grupo a cargo de la Policía de Infancia y Adolescencia, se centran especialmente en modificar la Ley 1098 de 2006 «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia», motivo por el cual, a juicio de esta Entidad, el título de la iniciativa y las disposiciones aducidas son contrarias al principio de unidad de materia.

En referencia a este principio, el artículo 158 Constitucional consagra que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella» aunado a ello, el

postulado 169 Superior dispone que «el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido».

En desarrollo de ello, es preciso traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-133 de 2012 que, en cuanto al tema, expresó:

«A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[1]. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contra de la unidad del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien, [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.» [2]

3.4. Ha dejando (Sic) en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente delimitadas y sea el resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento [3]. Su observancia contribuye, entonces, a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere».

Con base en lo anterior, se puede colegir que los artículos antes señalados, no coinciden con la estructura de la materia propuesta en el título de la iniciativa, puesto que no sostienen una misma continuidad temática. Al respecto, las disposiciones analizadas no se centran en la creación de la llamada «Policía Escolar», sino que, por el contrario, se concentran en modificar la Ley 1098 de 2006 «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia», es decir, no abordan directa ni indirectamente el tema inicialmente señalado, por lo cual, para esta Entidad, su alcance excede y no se deriva del objetivo del proyecto de ley planteado, determinando así su improcedencia frente al principio de unidad de materia.

2. En cuanto a los artículos 1, 2 y 3.

«Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia, de la comunidad y en su jurisdicción educativa, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Dentro de las instituciones educativas del Estado, en sus niveles de primaria y secundaria, se garantizará (Sic) a los niños, a las niñas y a los adolescentes la protección, disuasión y prevención del microtráfico de sustancias alucinógenas, trata de personas y violencia

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así.

Para garantizar la protección, prevención y disuasión dentro y fuera de los entornos familiares y escolares se implementará el Policía Escolar.

Artículo 3º (.)

La Policía de Infancia y Adolescencia tendrá un cuerpo especializado de policía escolar para la atención, protección, prevención y control frente a casos de violencia, trata de personas, trabajo infantil, sustancias alucinógenas, ausentismo escolar, accidentes de tránsito y demás circunstancias que pongan en peligro la vida e integridad física al interior de las instituciones educativas y su entorno »
Subrayado fuera de texto.

De acuerdo con lo anteriormente citado, se hace ineludible desligar que la propuesta en su conjunto implica la creación de cierta dependencia y/o grupo a cargo de la Policía Nacional que conformara la llamada «Policía Escolar», tesis que conlleva obligaciones de incidencia fiscal que estará a cargo del Estado, al respecto, se puede inferir que la Policía Nacional destinará un sinnúmero de personas al interior de las instituciones educativas las cuales deberán capacitarse en las áreas respectivas para la convivencia y atención de la comunidad educativa, implicación que trae consigo el aumento de asignación de recursos públicos por parte del Gobierno nacional para dar cumplimiento a tal finalidad.

En ese orden de ideas, y considerando que se le está atribuyendo una obligación al Gobierno nacional de hacer un gasto enfocado a la creación de la «Policía Escolar», la

citada disposición podría resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 200 (numeral 4º) y 346 de la Constitución Política, que consagran el reparto de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional en lo relacionado con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

En esa medida, para esta Entidad es innegable la necesidad de que el Proyecto de Ley deba estimar el costo fiscal de lo propuesto además del origen adicional de aquellos recursos para su cubrimiento, ello conforme a lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto.

En tal sentido, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, expresó lo siguiente:

«Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7º analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país — de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho — que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios —administrativos, presupuestales y técnicos— para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.»

De igual manera, debemos recordar que la Alta Corporación ha señalado en su jurisprudencia que es posible adelantar un juicio de constitucionalidad sobre las leyes que establecen gastos públicos. En ese sentido, en la Sentencia C-373 de 2010 se ratifica lo expuesto previamente en los fallos C-490 de 1994 y C-290 de 2009, en los cuales se explicó el tema en los siguientes términos:

Así las cosas, si el Gobierno considera que no existen los recursos suficientes, o a pesar de contar con estos, los estudios técnicos señalan la necesidad de reducir el gasto público en aras de proteger la economía del país o destinarlo a otros conceptos, este está facultado para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones incluidas en el presupuesto, pues en materia de gasto público, el proyecto que aprueba el Congreso es una ley de autorizaciones. Por lo tanto, los gastos allí incluidos no necesariamente deben ser ejecutados, pues como su nombre lo indica, la ley lo único que consagra son las sumas máximas que el Gobierno nacional puede invertir en cada uno de los sectores durante la respectiva vigencia fiscal.

Dicho lo anterior, se puede entender que el artículo propuesto, impone al Gobierno la obligación de disponer un gasto destinado a la creación de la «Policía Escolar» sin tener presente que es este quien define que partidas se incluyen en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, así como las apropiaciones que necesitan ser ejecutadas una vez surtida la aprobación del presupuesto por parte del legislativo.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación considera que el proyecto de Ley podría no haber tenido en cuenta lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y en ese entendido veirse inmerso en la vulneración del artículo 334 Superior en cuanto al criterio de sostenibilidad fiscal, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en pro de garantizar la estabilidad económica del país.

III. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

Como primera medida, dado que la propuesta legislativa se centra en la implementación de la llamada «Policía Escolar» al interior de las instituciones educativas, es importante recordar que de conformidad con la ley 115 de 1994, éstas prestan un servicio educativo de acuerdo con los lineamientos y fines perseguidos en artículo 5 ibidem que, entre otros consagra los siguientes:

- 1 El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.
- 2 La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
- 3 La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
- 4 La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.

En atención a aquellos propósitos, el sector educativo cuenta con estándares y lineamientos de competencias ciudadanas que proporcionan herramientas a los

«De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un "mandato imperativo dirigido al ejecutivo" caso en el cual es inenquirible, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto", evento en el cual es perfectamente legítima.(...)

La vocación de la ley que decreta un gasto es entonces la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación, y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras Vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución. ()

La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso, agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno» (subrayas fuera del texto original).

Como se puede observar, si bien es cierto que el Congreso de la República tiene la facultad de expedir leyes que autorizan gastos, debe tenerse presente que dichas disposiciones no son de obligatorio cumplimiento para el Gobierno nacional, ya que las mismas son consideradas como autorizaciones que permiten al Gobierno justificar la inclusión de estas apropiaciones en el proyecto de presupuesto que se pone a consideración del Legislador, teniendo en cuenta que por expreso mandato constitucional, «En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no se figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos» Artículo 345 de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, en el evento en que estos gastos sean efectivamente incorporados en la ley anual de presupuesto, igualmente se recuerda que de conformidad con los artículos 303 y 307 de la Constitución Política, el Gobierno nacional es el encargado de la ejecución de la política económica general del Estado, por lo tanto, dicha autoridad tiene los conocimientos y la capacidad técnica necesaria para determinar el monto de los recursos con los que cuenta la Nación para ejecutar responsablemente el presupuesto.

establecimientos educativos para lograr en corresponsabilidad con la familia, que los estudiantes sean capaces de convivir en paz y solucionar pacíficamente los conflictos en correlación con los derechos humanos y el bienestar social de la comunidad sin ningún tipo de discriminación.

En ese entendido, la escuela tiene por reto, ser un escenario de desarrollo y práctica de las competencias ciudadanas en respeto a los derechos de cada integrante de la comunidad educativa. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado orientaciones pedagógicas, procesos de sensibilización, información y formación, que buscan fortalecer la cultura ciudadana de niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas del país.

De conformidad con ello, mediante la Ley 1620 de 2013 «por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar» se ha impulsado el trabajo articulado entre sectores académicos y entidades públicas, entre las que se encuentra este Ministerio, el cual tiene como propósito atender integralmente aquellas situaciones que afectan la convivencia escolar, además de promover los derechos humanos y prevenir su vulneración.

Por lo anteriormente expuesto, para el Ministerio de Educación Nacional, la propuesta de instaurar un cuerpo de «Policía Escolar» en espacios pedagógicos y didácticos en donde se privilegia el enfoque promocional y de derechos humanos, no resultaría conveniente ni compatible con los preceptos contenidos en la Ley General de Educación y la Ley 1620 de 2013.

En cuanto a la atención, protección, prevención y control del consumo de sustancias psicoactivas.

«Artículo 3º. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

(..)

La Policía de Infancia y Adolescencia tendrá un cuerpo especializado de policía escolar para la atención, protección, prevención y control frente a casos de violencia, trata de personas, trabajo infantil, sustancias alucinógenas, ausentismo escolar, accidente de tránsito y demás circunstancias que pongan en peligro la vida e integridad física al interior de las instituciones educativas y su entorno.»

Al respecto, se hace necesario mencionar que el consumo de sustancias psicoactivas es considerado a nivel internacional y local, como un problema de salud pública, en esa medida, y en referencia al sector educativo, es preciso aludir que estudios científicos

han argumentado que el uso de uniformes por parte de miembros de Policía o Ejército en entornos escolares podría resultar contraproducente en la prevención de dicha situación.

Bajo esa misma idea, se hace necesario reflexionar si la propuesta de insertar un cuerpo de policía al interior de las instituciones educativas es en realidad una medida adecuada dirigida a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas o si por el contrario ésta podría resultar en acciones tendientes a combatir otro tipo de situaciones de índole delictivo dentro de los establecimientos educativos, determinando así, su impropiedad. En razón de ello, el Ministerio de Educación Nacional considera conveniente impulsar las estrategias de prevención del consumo de aquellas sustancias de manera transversal, es decir, a través de la integración curricular y partiendo desde el contexto de cada institución educativa, para así adoptar estrategias que puedan abordar de manera sistemática este fenómeno de consumo.

Es de recordar que, para esta Entidad es fundamental promocionar estilos de vida saludables, entendidos estos como «las maneras como las personas se asumen como sujetos sociales con capacidades para construir un bienestar propio y colectivo, estructurándose con base en las experiencias vividas y manifestándose en la vida cotidiana», con ocasión a ello, el Programa para la Promoción de Estilos de Vida Saludables -PPEVS- ofrece a las entidades territoriales orientaciones conceptuales, pedagógicas y operativas, que sirven como guía de los establecimientos educativos para la construcción de proyectos pedagógicos, los cuales cumplen con las siguientes características:

1. Que sean pertinentes al contexto escolar.
2. Que permitan la estructuración de ambientes de aprendizajes para el desarrollo de competencias básicas con énfasis en ciudadanía y orientadas hacia la protección y promoción de la salud
3. Que sean contruidos para el alcance de un bienestar consensuado entre los miembros que hacen parte de la comunidad educativa (padres y madres, docentes, directivos docentes, estudiantes y representantes del entorno inmediato en donde se encuentra ubicado el establecimiento educativo).

Con ocasión a lo anteriormente expuesto, el Decreto 1075 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación» plantea al proyecto pedagógico como una actividad que busca, entre otros objetivos, que los estudiantes desarrollen conocimientos, capacidades y actitudes, que de acuerdo a sus contextos les permitan tomar decisiones responsables, informadas y autónomas para alcanzar

1. Módulo de orientaciones pedagógicas para la promoción de Estilos de Vida Saludables, Ministerio de Educación Nacional

plenamente el desarrollo humano y calidad de vida, al respecto el artículo 2.3.3.1.6.3 de la norma citada consagra lo siguiente:

«PROYECTOS PEDAGÓGICOS. "El proyecto pedagógico es una actividad dentro del plan de estudios que de manera planificada ejercita al educando en la solución de problemas cotidianos, seleccionados por tener relación directa con el entorno social, cultural científico y tecnológico del alumno.

Cumple la función de correlacionar, integrar y hacer activos los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores logrados en el desarrollo de diversas áreas, así como de la experiencia acumulada. La enseñanza prevista en el artículo 14 de la ley 115 de 1994, se cumplirá bajo la modalidad de proyectos pedagógicos.

Los proyectos pedagógicos también podrán estar orientados al diseño y elaboración de un producto, al aprovechamiento de un material equipo, a la adquisición de dominio sobre una técnica o tecnología, a la solución de un caso de la vida académica, social, política o económica y en general, al desarrollo de intereses de los educandos que promuevan su espíritu investigativo y cualquier otro propósito que cumpla los fines y objetivos en el proyecto educativo institucional.

La intensidad horaria y la duración de los proyectos pedagógicos se definirán en el respectivo plan de estudios".»

Por otra parte, es de resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de la «Política Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas» y el «Plan Nacional para la Promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas -PNPSPACSPA- 2014-2021», ha venido trabajando articuladamente con la Policía Nacional, en el marco de la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas y de la Comisión Técnica Nacional, en el estudio de los mecanismos jurídicos y técnicos necesarios en la construcción de un «Protocolo de llegada de la Policía a los establecimientos educativos», documento que se encuentra en fase de revisión por parte de las dos Entidades y el cual con posterioridad será puesto a consideración de los Ministerios de Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho, del Insitituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo.

Acorde a ello, es importante mencionar que el «componente prevención» del «Plan -PNPSPACSPA-» ha contemplado acciones a desarrollar por parte de las Entidades miembros de la Comisión Técnica Nacional para el periodo 2017-2018, y en atención a ellas, el Ministerio de Educación Nacional ha logrado los siguientes avances:

- **Construcción de un Módulo de Formación Dirigido a Docentes de Preescolar, Básica y Media en Prevención del Consumo de Sustancias**

Psicoactivas en el Marco del Modelo de Formación y Acompañamiento de Educación Para la Ciudadanía: Al respecto y en atención al convenio alcanzado con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, existen en la actualidad los terminos de referencia para la contratación de un consultor que apoye el diseño de este módulo, en esa medida, el proceso de selección del mismo se encuentra en proceso.

- **Diseño de Secuencias Didácticas en Gestión del Riesgo, la Ética y el Cuidado de los Estudiantes:** En cuanto a este punto es de resaltar que a la fecha se cuenta ya con la estructura de las secuencias didácticas y está en proceso de planeación el desarrollo de sus contenidos.

- **Emitir Conceptos y Recomendaciones Derivados del Acompañamiento y Asesoría al Proceso de Reingeniería de los Programas Escolarizados de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de la Policía Nacional:** El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con la Policía Nacional, han adelantado la construcción del Convenio 1503 de 2015 con el objeto de «Aunar esfuerzos técnicos y administrativos para el fortalecimiento del sistema nacional de convivencia escolar en las entidades territoriales e instituciones educativas focalizadas, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la promoción de estilos de vida saludables», del cual también han sido partícipes los Ministerios de Salud y Protección Social, de Justicia y del Derecho y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, acuerdo que se encuentra en proceso de ajuste, revisión y actualización de los materiales pedagógicos, estrategias de comunicación y movilización social del Programa de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia.

- **Construcción de un Protocolo Para la Activación de la Atención de Casos de Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Entorno Educativo:** En cuanto a este punto, se estudia y evalúa experiencias significativas a nivel nacional como lo son los protocolos existentes en la ciudad de Bogotá y Cali, los cuales pueden ser de utilidad para establecer el protocolo general pretendido. Aunado a ello, en el marco de la Comisión Técnica se procura el estudio de las posibilidades de articulación con la «Ruta de Atención Integral para población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifestados debido a uso de sustancias psicoactivas y adicciones» definida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De igual manera, en el «Componente Prevención» de la Convivencia Social y Salud Mental, las acciones anteriormente contempladas esían encaminas a:

- Fortalecer el sistema nacional de convivencia escolar, particularmente el de los Comités Territoriales de convivencia escolar, teniendo en cuenta que la prevención del consumo de sustancias psicoactivas aporta a la garantía de los

derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes y convoca los esfuerzos organizados de diversas entidades en el orden nacional y territorial.

En atención a ello, se han realizado mesas técnicas de convivencia escolar, en las cuales su principal objetivo ha sido abordar particularmente el tema de manuales de convivencia y la organización del Encuentro Nacional de comités territoriales, el cual fue llevado a cabo los días 21 y 22 de noviembre de 2017.

Como resultado de aquellas mesas técnicas, se ha construido dos infografías que tienen como propósito describir el avance de la conformación de comités territoriales y esbozar el diagnóstico sobre la constitución de los comités territoriales de convivencia escolar, además de obtener insumos para la construcción del Plan de Acción del Comité Nacional de Convivencia Escolar del 2018.

En esa misma medida, teniendo en cuenta la corresponsabilidad de las familias en la educación y garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se firmó un convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el objeto de fortalecer la participación familiar en el marco de las Escuelas de Familias, el cual tiene un componente de convivencia escolar, esto en cumplimiento de las actividades del Plan de Acción del Comité Nacional de Convivencia Escolar.

Igualmente, es pertinente tener en consideración las experiencias regionales sobre la materia, como ejemplo de ello, en países como Perú y República Dominicana, las funciones de la llamada policía escolar se circunscribe únicamente a fortalecer la seguridad escolar de los entornos educativos, más no al interior de las mismas, por esto, resulta fundamental adelantar acciones articuladas pedagógicamente para consolidar entornos escolares protectores.




Así mismo, es de recordar que, en la legislación colombiana, existen instancias establecidas desde la Ley 1620 de 2013 para fortalecer la convivencia escolar, para el caso de los establecimientos educativos, los comités escolares de convivencia son los encargados de gestionar las situaciones e implementar los protocolos de atención correspondientes, en el marco de la Ruta de Atención Integral a la convivencia escolar, teniendo en cuenta los diferentes tipos de situaciones que pueden afectar la convivencia escolar, como lo son: los conflictos manejados inadecuadamente (situaciones tipo I), el acoso o ciberacoso (situaciones tipo II) y los presuntos delitos (situaciones Tipo III). En este caso, la Ruta de Atención está claramente definida y le otorga la función a la Policía de Infancia y Adolescencia como primer respondiente ante (situaciones tipo III) en casos en los que no exista peligro para la conservación de la salud de las víctimas.

Por lo anterior, este Ministerio considera que el sector educativo cuenta con suficientes instrumentos normativos y lineamientos de política pública orientados a promover desde

la escuela la transformación hacia una cultura de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que permita la prevención de situaciones de consumo de sustancias psicoactivas, trata de personas, violencia escolar y demás manifestaciones que vulneran los derechos de los estudiantes y limitan sus posibilidades de desarrollo integral, razón por la cual, para esta Entidad, el proyecto de Ley bajo las consideraciones en que está formulado podría no aportar elementos adicionales para avanzar en el reconocimiento y protección de los derechos de la población estudiantil, motivo por el cual sugiere como alternativa, aunar esfuerzos para el fortalecimiento del Plan de Entorno Escolares Seguros que ha venido implementando la Policía Nacional desde la Dirección de Seguridad Ciudadana.

IV. CONCLUSIONES.

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia de la propuesta legislativa en comento, sin embargo, considera que el contenido y alcance de la misma podría resultar inconveniente para el sector educativo y no estar acorde con las políticas asumidas por el Estado, motivo por el cual, respetuosamente solicita tener en cuenta las observaciones expuestas frente al proyecto de ley No. 156 de 2017 Senado.

Aprobó:  María Lucía Castañón - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó:  Eliana González Barera - Coordinadora del Grupo Normatividad
Elaboró:  Emmanuel Enriquez Chenús - Abogado Grupo Normatividad
Basado en concepto emitido por el Área de Programas Transversales y Competencias Ciudadanas.

Agotando el Orden del Día y siendo las 10:52 a. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 21 de marzo de 2018, a partir de las 10:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

PRESIDENTE,

ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO

VICEPRESIDENTE,

HORACIO SERPA URIBE

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

