



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 975

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2018.

Doctor:

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes, el informe de ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

Trámite de la iniciativa

El presente proyecto de acto legislativo es de iniciativa parlamentaria y fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado primero de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a esta Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, y designándome como coordinador ponente el pasado 30 de agosto de 2018, dada la complejidad del tema y la necesidad de llevar a cabo la audiencia pública, se solicitó a la mesa directiva de la comisión prorrogar el tiempo para presentar la ponencia, la cual fue recibida en la Comisión Primera el 7 de septiembre. Posterior a esto se desarrolló el día 19 de septiembre de 2018 la Audiencia Pública en donde se discutió interna y públicamente el contenido de la iniciativa.

En esta audiencia pública se estudiaron los diferentes puntos de vista acerca del proyecto de acto legislativo y las principales conclusiones a las que se llegaron y en virtud de las cuales se ha comenzado el debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por lo que se expone a continuación por su valor de antecedente del procedimiento legislativo, y como premisa necesaria de las conclusiones de los suscritos Representantes Ponentes.

A) La Procuraduría General de la Nación considera que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la Carta adoptada de 1991, pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social, si no los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto no se debería

admitir penas inhumanas, de lo contrario se pondría en riesgo del principio de dignidad humana, en cuanto a la eficacia de la pena afirma que la doctrina señala que la cadena perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.

- B) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia Constitucional colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado Social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles inhumanos y degradantes.
- C) El Inpec por su parte expresó que la pena tiene una función protectora y preventiva pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto estas medidas legislativas no son convenientes, sino las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presenten los centros de reclusión del país.

Igualmente, el día 31 de octubre de 2018 fue aprobado con modificaciones el presente proyecto según consta en Acta número 22, anunciado el 30 de octubre de 2018 según acta No. 21 de la misma fecha, día en que fuimos designados para rendir informe de ponencia en segundo debate.

Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley, pretende establecer en nuestro ordenamiento jurídico la prisión revisable cuando se cometan delitos como el homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, de manera excepcional, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable en un término de treinta (30) años. En este orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene como fin garantizar la protección de un segmento de la población que se ve hoy expuesto

y que debe ser considerado como el tesoro máspreciado de nuestro ordenamiento jurídico.

Exposición de motivos

En los últimos años, desde la concepción del Estado Social de Derecho se han venido adelantando modificaciones al ordenamiento jurídico del país con el objetivo de lograr que el actual sistema penal acusatorio responda de manera efectiva a delitos que a nuestro parecer y al de la sociedad en general resultan aberrantes dado el segmento poblacional de quienes se ven afectados no solo por la naturaleza misma de ser menores de edad, sino que los mismos se concentran gracias al aprovechamiento de su estado de indefensión.

Prueba de esto, se encuentra en que la violencia sexual presentó en el último año en el país una tasa por cada 100.000 habitantes de 48.28, que se traduce en la mayor si se contrasta con lo registrado desde el año 2008 hasta el 2016. Tal como lo indica el Instituto Colombiano de Medicina Legal, aun cuando la tendencia durante el periodo fue estable, el aumento es significativo. Los niños, niñas y adolescentes son el segmento de la población más vulnerable, el 86,83% de los casos se cometieron contra ellos. Luego, la vulnerabilidad se concentra en mayor medida en las mujeres, ya que fueron víctimas en el 85,8% de los casos.

Por lo anterior, se tiene que la violencia sexual debe ser un tema que debe ser abordado de manera integral, pues la misma ha sido considerada mundialmente como una problemática de salud pública, que se manifiesta en las diferentes esferas sociales, esto es, en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la calle, es decir, en los escenarios en los que hay interacción humana en un plano cercano y próximo. Al unísono, quienes perpetran los actos de violencia sexual son en su mayoría los familiares, los amigos, compañeros y personas conocidas de la víctima, sin descartar que hay actores externos que sin ser conocidos o con quienes no hay un trato tan cercano, también cometen estos actos violentos.

Prueba de esto, se hace evidente en que la violencia sexual en Colombia durante los últimos diez años ha tenido un comportamiento constante, siempre por encima de los 21.000 casos anuales. De estos es necesario mencionar que según el informe antes mencionado los exámenes legales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de las víctimas en 2017, el 56,52% de los casos se cometieron contra niños y niñas entre los 5 y 13 años; es decir, solo contra esta población hubo 13.450 casos.

En lo que concierne al presunto agresor, el 86,65% de los casos se cometieron por personas con cercanía a la víctima; hallando específicamente que el 45,08% (9.923 casos) se cometió presuntamente por familiares, a su vez el agresor conocido registra el 23,96% (5.273 casos), amigo(a) el 9,10% (2.004 casos) y la pareja o

expareja el 8,50% (1.872 casos). Aun cuando el agresor se identifica en la mayoría de los casos, se observa que el 6,02% de los casos corresponden a agresor desconocido y 1.787 casos no registran información.

Los departamentos donde se registraron las tasas más altas de violencia sexual por cada 100.000 habitantes durante el año 2017 fueron Amazonas 134,71 (105 casos), Casanare 112,20 (414), Meta 93,37 (932), Arauca 91,79 (246), Guainía 86,50 (37), Quindío 83,43 (477), Risaralda 64,52 (621), Santander 61,17 (1.273) y Cesar 60,47 (637). Con relación al número de casos por departamento, aquellos que presentaron mayores registros fueron Bogotá, D. C. (4.147), Antioquia (2.929), Valle del Cauca (2.160), Cundinamarca (1.494), Santander (1.273) y Atlántico (1.203).

Ahora bien, verificando las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación por tipo de delito, se tiene que en referencia al artículo 208 del Código Penal desde el año 2005 a agosto de 2018, se han dado 90 sentencias condenatorias.

Con base en lo anterior, esta pena máxima para delitos de esta naturaleza se encuentra alineada con tratados internacionales que obligan a Colombia a darle prelación a los derechos de los niños sobre cualquier otro sector poblacional.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Unicef en 1989 preclara:

“(…)

Artículo 3°:

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
3. *Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.*

Por su parte, La Convención Interamericana de Derechos Humanos dispone: “**Artículo 19. Derechos del Niño:** *Todo niño tiene derecho a las*

medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva).

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

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

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

Este último párrafo y las obligaciones internacionales señaladas anteriormente han sido olvidados por ciertos operadores jurídicos que dan prelación a otros derechos en situaciones fácticas determinadas.

Quienes rigen los destinos públicos deben velar por los niños como población especialmente vulnerable en su vida, salud, integridad y libertad. Ese cuidado prevalente de la niñez no es un favor que deban hacernos a la sociedad sino un deber Constitucional consagrado en el artículo 44 superior.

Recientemente lo recalcó el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo cuando se cuestionó: “¿Cuántas veces hay que recordar que en la Constituyente se incorporó en el artículo 44 de la Constitución que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás? El día que se cumpla esa norma cambiará el país”¹. Causa gran tristeza que ciertos juristas y servidores públicos que ostentan dignidades de la defensa de los derechos humanos en el país se hayan dedicado a oponerse al proyecto mediante interpretaciones unilaterales de Tratados Internacionales y no hayan dedicado a mencionar siquiera estos Tratados sobre la niñez que aquí se esbozan.

De otra parte, hoy se argumenta por parte de algunos detractores de esta iniciativa que la pena de prisión permanente afecta desproporcionadamente la dignidad humana, situación que en un análisis de derecho comparado resulta importante aludir

¹ Tomado de la cuenta oficial de twitter: @fcarrilloflorez 24/08/18.

que, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que: “La pena de prisión permanente revisable no constituye, por ello, una suerte de «pena definitiva» en la que el Estado se desentiende del penado”². Al contrario, se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión”, donde el legislador redundante en la idea de que, “en cumplimiento del objetivo de dar respuesta ante un delito grave de forma contundente, no se dejará de observar la reeducación de quien cumple condena”, al encontrarse prevista la revisión de la pena en un determinado tiempo, permitiendo durante el proceso su suspensión, la Prisión Permanente Revisable no es contraria a la reinserción del reo.

Distintas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen que la pena de Prisión Permanente Revisable no contraviene el Convenio de Roma. Estas sentencias se basan fundamentalmente en la compatibilidad de las sentencias a la violación de la finalidad de reinserción social de la cadena perpetua en función de los criterios de revisión y de los medios materiales para que aquella sea eficaz.

Esto queda claro en sentencias como: Caso Kafkaris c. Chipre, Caso Vinter y O c. Reino Unido, Meixner c. Alemania o el Caso Bodein c. Francia.

De igual forma, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene *que la imposición de la prisión permanente revisable de ningún modo renuncia a la reinserción del penado debido al régimen de revisión judicial que recoge, lo que aleja toda duda de inhumanidad de esta pena, al garantizar un horizonte de libertad para el condenado, argumento con el que pretende salvar una posible contradicción con el principio de dignidad humana, la prohibición de penas inhumanas o degradantes y la orientación de la pena a la reeducación y reinserción del penado en la sociedad.*

Sostiene entonces, que lo que determina la inhumanidad de una pena es la falta de un horizonte de libertad, circunstancia que no se daría en la prisión permanente revisable, ya que en ella se garantiza un procedimiento continuado de revisión, el cual puede derivar en la puesta en libertad del penado, por lo que no constituye una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado, sino que se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la

que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión.

En concordancia del fin retributivo de la pena proferido en la Sentencia T-718 de 2005 que, *“ha señalado que, en nuestro sistema jurídico tiene un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas”*.

Por lo anterior, así como lo estableció la legislación española se puede contemplar programas de tratamiento con personal capacitado y especializado en la materia y que el reo pueda participar en un programa de justicia reparadora, y reparar las infracciones que han cometido.

La pena sería contraria a la prohibición de malos tratos, inhumanos y degradantes, al Estatuto de Roma, inconstitucional o desconocería el pacto de derechos civiles y político, así como las convenciones americanas de derechos humanos, si llegase a negar incondicionalmente toda expectativa de liberación y absolutamente su capacidad de cambio. La dignidad, con otras palabras, exige que el Estado organice la ejecución de las penas sobre la creencia antropológica de que todo penado puede cambiar y, en consecuencia, prevea una oportunidad de reinserción. La posibilidad legal de liberación estará disponible, por tanto, para todos los que deban cumplir la pena perpetua, sean cuales fueren los hechos por los que fueron condenados.

En cuanto al proceso de revisión deben existir según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *“La personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueran impuestas”, se trata de una enumeración copiada del derecho alemán proceso de revisión de la pena de prisión permanente parta de un periodo mínimo de cumplimiento que en cierto modo descargue a la pena de su contenido retributivo y preventivo-general. Periodo, eso sí, que no debería prolongarse excesivamente para evitar que el propio proceso de reinserción se bloquee.*

Como afirma el derecho alemán al analizar los presupuestos para la libertad condicional que también se aplican a “la pena perpetua, los listados de circunstancias no son sino elementos de pasado, presente (comportamiento durante la ejecución en prisión, circunstancias sociales y familiares actuales) y futuro (ámbito social de retorno,

² PRISIÓN PERPETUA Y DE MUY LARGA DURACIÓN TRAS LA LO 1/2015: ¿DERECHO A LA ESPERANZA? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH* Jon-Mirena Landa Gorostiza Catedrático (acred.) de Derecho Penal. Universidad del País Vasco UPV/EHU.

efectos esperables de la suspensión condicional de la pena) lo que tendría en cuenta el principio de dignidad humana dignidad humana “y, esta última se justifica en que la pena no persigue es excluir de la sociedad al infractor sino otorgarle las herramientas para que alcance la reincorporación o adaptación a la vida en sociedad”.

Ahora bien, dicho lo anterior, es dable demostrar que los países que han ratificado esos Tratados Internacionales tienen penas de prisión perpetua a cierto tipo de delitos sin que ello signifique violación a la obligación de no tener penas crueles, inhumanas o degradantes:

Por ejemplo, Francia en 1994, luego de haber firmado y ratificado esos Tratados adoptó la Perpetuidad irreducible en su Código Penal así: “Encarcelamiento penal o detención criminal a perpetuidad”³. Por su parte, en Italia, el artículo 18 del Código Penal señala: “Nombre y clasificación de las oraciones principales: Bajo la designación de sanciones privativas o restrictivas de la libertad personal, la ley incluye: cadena perpetua, prisión y arresto. Bajo la denominación de sanciones pecuniarias, la ley incluye: la multa y la multa”⁴. (Subrayado fuera del texto original).

Incluso, en sociedades señaladas como maduras por el mundo occidental como Dinamarca por el mundo occidental existe Prisión Perpetua en su Código Penal así: “El que toma una acción que tiene como objetivo a la ayuda exterior, por la fuerza o la amenaza de llevar el estado danés o parte de ella bajo la dominación extranjera o para romper cualquier parte del estado, que se castiga con prisión de hasta cadena perpetua”⁵ (Subrayado fuera del texto original).

En el ámbito Latinoamericano la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y entró en vigencia en julio de 1978 y es la base de la protección de la protección y promoción de los derechos humanos en esta parte del globo terráqueo. Dicho Instrumento preclara en el Artículo 5°. **“Derecho a la Integridad Personal:**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

(Subrayado fuera del texto original).

³ Código Penal de Francia, artículo 131-1, numeral 1º: “La réclusion criminelle ou la détention criminelle à perpétuité.

⁴ Código Penal de Italia, artículo 18: “**Denominazione e classificazione delle pene principali:** Sotto la denominazione di pene detentive o restrittive della libertà personale la legge comprende: l’ergastolo, la reclusione e l’arresto. Sotto la denominazione di pene pecuniarie la legge comprende: la multa e l’ammenda”.

⁵ Código penal de Dinamarca, artículo 98.

Esa Convención fue ratificada o se han adherido 25 naciones americanas, entre las que se encuentran las Repúblicas del Perú y la Argentina. Dichos países, por ejemplo, contemplan la Cadena Perpetua dentro de sus normas penales y esta no transgrede la dignidad humana de los reos.

Por ejemplo, el Código Penal peruano señala en el artículo 29: “La pena privativa de la libertad puede ser temporal o de cadena perpetua”. Luego, en el artículo 173 dispone: “**Violación de menor de catorce años:** El que practica el acto sexual u otro análogo con un menor de catorce años de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua”. (Subrayado fuera del texto original). En la República Argentina, la prisión perpetua existe así en el Código Penal: “La pena de reclusión, perpetua o temporal, se cumplirá con trabajo obligatorio en los establecimientos destinados al efecto”.

Son muchos más los casos de los países en donde la cadena perpetua confluye compatiblemente con los conceptos de Estado de Derecho y dignidad humana. En tales sistemas jurídicos también existen las obligaciones de los Tratados antes mencionados y no se restringe por ello la prisión perpetua, sino que existen bienes jurídicos que las sociedades legítimamente preponderan en su protección, por ejemplo, en la mayoría de los casos son los menores de edad víctimas de homicidios y delitos sexuales, pero en otros casos como el danés se castiga con la máxima pena la traición a la patria.

Decir que la revisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica⁷), se concluye que en ningún evento se limita o se establece de manera directa la prohibición de imponer penas de prisión perpetua, lo que sí ocurre con la prohibición de la imposición de la pena de muerte en Tratados Internacionales ratificados por Colombia como el Pacto Internacional de Violento contra Menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental, plantea una solución definitiva en materia de política criminal para disuadir a los potenciales infractores y proteger a estos grupos específicos de personas de estos comportamientos, pues como se hizo evidente en los apartes anteriores, con la presente medida no solo

⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en esta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la Carta de San Francisco de 1945.

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).

se garantizaría el bienestar de los niños por encima de los demás, sino que sirve como mecanismo para disuadir a quienes pretenden cometer este tipo de delitos, además de que permite continuar con el incremento en la eficiencia del sistema penal sin poner la dignidad de los niños en juego.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente pliego de modificaciones responde a las necesidades y al sentir de la importancia y la prevalencia que deben mantener los derechos de los niños dentro de nuestro ordenamiento jurídico, más allá de los planteamientos que surgieron de la audiencia pública realizada en las instalaciones en donde la Procuraduría General de la Nación considera que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística, donde no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el clamor social, el principio de dignidad humana, los esfuerzos del legislador deberían centrarse en las prevenciones y en no aumentar la punición. La Comisión Colombiana de Juristas planteó observaciones en cuanto a la indefinición de la pena desconocería

los principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y desconociendo normas internacionales que prohíben tratos crueles inhumanos y degradantes. El Inpec por su parte manifiesta que la pena tiene una función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización y resaltan que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96%. En virtud de lo anterior queremos manifiesta que nuestra ponencia estará basada en una visión más humanista como lo expresa tácitamente el artículo 44 de la Constitución, donde los derechos de los niños prevalecerán sobre los demás y el hecho de que la cadena perpetua sea revisable estaría en concordancia con los principios de dignidad humana, la teoría de justicia retributiva, al igual que con los tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia.

En cuanto a los delitos presentados en el texto original del proyecto de acto legislativo, se realizó la modificación en referencia a los delitos tipificados mediante la Ley 599 de 2000.

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro y confiscación.</p> <p>No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.</p> <p><u>De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.</u></p> <p><u>En todo caso, la pena será revisable en un término de treinta (30) años en los términos que establezca la ley.</u></p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro y confiscación.</p> <p>No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.</p> <p>Cuando se cometan los delitos de homicidio, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales abusivos con menor de 14 años, se impondrá la pena de prisión perpetua.</p> <p>En todo caso, la pena será revisable en un término de treinta (30) años en los términos que establezca la ley.</p>

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable –En memoria de Gilma Jiménez.

Cordialmente,

Jorge Enrique Burgos Lugo
Representante por el Departamento de Córdoba

Adriana Magall Mattz Vargas
Representante por el Departamento de Tolima

Erwin Arias Betancur
Representante por el Departamento de Caldas

Harry Giovanni González García
Representante por el Departamento de Caquetá

Álvaro Hernán Prada Artunduaga
Representante por el Departamento de Huila

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -En memoria de Gilma Jiménez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

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

Cuando se cometan los delitos de homicidio, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales

abusivos con menor de 14 años, se impondrá la pena de prisión perpetua.

En todo caso la pena revisable en un término de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.

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

Cordialmente,

Jorge Enrique Burgos Lugo
Representante Departamento de Córdoba

Harry Giovanni González García
Representante Departamento de Cauquetá

Adriana Magall Matiz Vargas
Representante Departamento de Tolima

Alvaro Hernán Prada Artunduaga
Representante Departamento de Huila

Erwin Arias Betancur
Representante Departamento de Caldas

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -En memoria de Gilma Jiménez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

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

De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales abusivos con menor de 14 años; se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.

En todo caso la pena será revisable en un término de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.

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

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 22 de octubre 31 de 2018. Anunciado el 30 de octubre de 2018 según consta en Acta número 21 de la misma fecha.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta No. 22 de octubre 31 de 2018. Anunciado el 30 de octubre de 2018 según consta en Acta No. 21 de la misma fecha.

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Ponente

SAMUEL A. HOYOS M.
Presidente

AMPARO Y. CALDERÓN FERRÓN
Secretaria

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2018.

Doctor:

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones*, dentro de los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992.

Con base en lo anterior, me permito rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES GENERALES

a) Reseña histórica:

El Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” se remonta a su creación desde el 16 de agosto de 1934, emergiendo primero como el Laboratorio Central de Investigaciones de la Lepra, bajo la dirección del Profesor Federico Lleras Acosta. En el año de 1938 se inaugura como Instituto de Investigación Médica. En 1960 se crea el Instituto Nacional de Salud y se incorpora al mismo el Instituto Federico Lleras Acosta, incoándose su transformación de la Entidad en Instituto de Dermatología. En 1964 en la Ley General de Presupuesto, se cambia la denominación de la Institución por la de Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta¹.

Mediante convenio firmado en el año 1978 entre el Ministerio de Salud y el Hospital Santa Clara, este hospital empieza a administrar el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. El 31 de diciembre de 1984 se pone fin al convenio entre el Hospital Santa Clara y el Ministerio de Salud. La Ley 10 de 1990 incorpora al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta a la administración central del Ministerio de Salud. En agosto de 1993 mediante el artículo 36 de la Ley 60, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta se organiza como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Salud, sin

¹ http://www.dermatologia.gov.co/el_instituto/resena_historica.

personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio.

Mediante el Decreto 1257 de 1994, se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden Nacional, el Decreto dispone que el Centro es una entidad consultiva del Ministerio de Salud, cuyo objetivo fundamental es prestar asistencia médica, propiciar y contribuir con la docencia en el campo de su competencia y realizar investigación científica en patologías dermatológicas con énfasis en lepra, leishmaniasis y otras enfermedades tropicales.

Después de sesenta años de dependencia, el Instituto se abre a una gestión propia, con el reto de liderar, rediseñar y poner en marcha procesos administrativos, financieros, asistenciales y de formación integral del talento humano. Se confía sin vacilación en que en la mentalidad de cada persona está la fuerza para el cambio, que ella puede gestar su propia realización, que es posible servir, aportar al conocimiento y participar creativamente en medio del cambio y la incertidumbre. Las herramientas para alcanzar los cometidos, son la Plataforma Estratégica, el Manual de Funciones por cargo, el Plan de Gestión Institucional y el Plan Operativo Anual por dependencias. A la vez, se establece un sistema tarifario, se inicia el proceso de facturación, se profesionaliza el personal y se humaniza su accionar. También se vinculan empresas especializadas en los servicios de vigilancia, manejo de desechos hospitalarios, mantenimiento y aseo. Se sensibiliza al personal para la adopción del Sistema de Control Interno como un mecanismo de autocontrol y mejora de los procesos.

Con una visión arquitectónica que armoniza la funcionalidad, la estética y la conservación del patrimonio, se comienza la reconstrucción de la planta física, el equipamiento tecnológico y se inicia la sistematización y automatización de los procesos. Se dan los primeros pasos para la reestructuración de planes y programas de formación a nivel de pre y posgrado, buscando educar al estudiante con una nueva concepción de su entorno y de su compromiso con la sociedad, que junto con la escuela de líderes, forman los pilares del Proyecto Pedagógico Institucional. Igualmente, se pone en ejecución el plan de desarrollo del área de investigación dermatológica iniciándose el fomento de la capacidad investigativa, base para la generación de una nueva cultura.

Se consolida en la práctica un modelo de Empresa Social del Estado viable a través de una gestión reconocida por la comunidad en general y por diferentes instancias. En el año 2000 se realiza el primer ejercicio pedagógico de evaluación institucional general utilizando la metodología del Premio Calidad Salud Colombia obteniéndose una Mención de Reconocimiento. También en este año se obtiene Mención de Honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de

la República – Registro de Experiencias Exitosas al “Proyecto de Modernización del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta – E.S.E.”. En el año 2001 se obtiene: - la Categoría Bronce en el Premio Calidad Salud Colombia 2001 y un - Reconocimiento al Aporte Científico de *City TV* y *El Tiempo*. En el año 2002 se recibe Mención de Honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República – Registro de Experiencias Exitosas por el “Sistema de Información y Atención al Usuario una Herramienta de Gestión”.

Se realiza el alineamiento e integración del Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial, el Plan indicativo del DNP (Sinergia) y el Plan Maestro (Plan Operativo Anual por Áreas y Funcionarios (POA)). Se lleva a cabo un análisis del entorno económico, social, político, jurídico y administrativo, como base para la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo. Se implantan la Gerencia por Procesos y la Gerencia por Proyectos y se intensifican las acciones de Mercadeo Externo.

En el año de 2005 la E.S.E Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, reafirma su compromiso con la calidad de vida y con la ciencia, obteniendo la certificación ISO 9000: versión 2000 del Sistema de Gestión de la Calidad, se afianzaron las estrategias del programa en “En Pro de la Caricia” por medio de una emisión semanal del Magazín TV “Escrito en la Piel” y se dio inicio al proyecto Simbad el Marino por los Siete Mares de la Piel. El Grupo de Dermatología Tropical fue reconocido como grupo de investigación por Colciencias. Por segundo año consecutivo obtuvieron la calificación A11 de la auditoría integral de la Contraloría General de la República. Un año después obtuvieron el reconocimiento a sus dos grupos de investigación por Colciencias. Así se dio inicio al proceso de autoacreditación y acreditación en estándares para servicios ambulatorios.

Para continuar con el proceso de Calidad, el Instituto presentó su autoevaluación ante el Icontec para obtener la Acreditación a sus servicios Ambulatorios. Los resultados no se hicieron esperar y en enero de 2005 el Instituto se convirtió en la primera IPS Ambulatoria del País que recibe dicha distinción. Se obtuvo la recertificación ISO 9001:2000 durante el mes de mayo.

Durante el segundo semestre del año 2005, el Centro Dermatológico recibe la visita del International Society Quality ISQUA en Health Care Inc. como parte del proceso de acreditación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas Icontec.

En el 2009 se da la apertura universitaria ingresando con convenios docencia-servicio la Universidad CES, la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, y se fortalecen las relaciones con la Universidad Militar Nueva Granada, la Fundación Ciencias de la Salud, y el Colegio Mayor de Cundinamarca. El programa

de posgrado en Dermatología se retoma en asocio con la Universidad CES de Medellín, a partir de agosto, y en octubre se seleccionan los primeros dos residentes, entre casi 100 aspirantes que se presentaron a la convocatoria.

El Presidente de la República expidió, con fecha 18 de enero de 2010, los Decretos 071 y 072 que aprueban la reestructuración de la planta de personal y la modificación de la estructura orgánica del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. Estos decretos modernizan y simplifican la estructura, y la armonizan con la actual del Estado, facilitando la gobernabilidad y la contratación de un mayor número de dermatólogos para las áreas misionales.

En el año 2010 el Ministerio de Educación Nacional realiza dos visitas de inspección a la Institución, durante la vigencia, como campo de práctica de residentes en dermatología, pregrado y otras especialidades, generándose concepto de favorabilidad educativa y el otorgamiento de 42 cupos para docentes, según la capacidad instalada. De igual forma se aprueba el desarrollo de un programa de posgrado en el Centro, en asocio a la Fundación Universitaria Sanitas. La Institución ocupó el puesto 17, entre un total de 161 entidades públicas encuestadas por el Departamento Nacional de Estadísticas y el primer puesto en el sector salud, en lo referente a “Ambiente Institucional”. Por su parte, en “Desempeño Institucional” ocupa el puesto 15, y el primer puesto en el sector salud. Esta “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional” mide la percepción de los trabajadores del sector público, en temas como: credibilidad en las políticas, suficiencia de recursos y previsibilidad, gestión de resultados y prácticas irregulares.

El Invima mediante Resolución número 39456, del 1° de diciembre de 2010, otorgó la certificación en Buenas Prácticas Clínicas (Good Clinical Practices (GPC)) al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta ESE, en el marco de la Resolución 2378 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, siendo la segunda entidad en salud en recibir tal certificación y la primera del sector estatal colombiano.

La Junta de Acreditación en Salud en su sesión del 31 de enero de 2012, ratificada por el Consejo Directivo del Icontec, una vez analizado el informe de visita de evaluación de otorgamiento para el segundo ciclo de acreditación y con base en lo establecido en el Decreto 1011 y la Resolución 1445 del 2006, aprueba mantener la categoría de Institución Acreditada a la E.S.E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución número 258 de 2012, autoriza al Centro para el retiro de prótesis o implantes mamarios tipo PIP (Poly Implant Prothese). El servicio es totalmente gratuito para la ciudadanía.

El Centro se ubicó en el puesto sexto (6°) del total de entidades públicas del nivel nacional, que son 295, con la mejor calificación en el informe de control interno contable, 2012, según la Contaduría General de la Nación.

El 16 de agosto de 2014 cumplió la Institución ochenta años de servicio a la comunidad y la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, conformada por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Educación Nacional, según el Acuerdo número 00267 del 25 julio de 2014, otorgan a la E.S.E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” el galardón de Hospital Universitario, luego de cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 1438 de 2011. De tal manera, el Hospital Dermatológico se convierte así en la primera IPS pública en alcanzar esta certificación académico-asistencial y en la cuarta entidad sanitaria en el país, luego de la Fundación Cardiovascular de Colombia (Bucaramanga), Fundación Santa Fe (Bogotá) Hospital Pablo Tobón Uribe (Medellín), Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt y la Fundación Cardioinfantil, por lo que la Junta Directiva del Centro decide por unanimidad autorizar a la Dirección General adelantar los trámites necesarios para cambiar la denominación del Centro en “Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E.”

Para que una IPS, como la E.S.E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, sea distinguida como hospital universitario, debe contar como mínimo con la acreditación en salud que otorga el Ministerio de Salud y Protección Social, ser reconocida por Colciencias como generadora de investigación y conocimiento y estar certificada como campo de práctica por el Ministerio de Educación Nacional.

Luego de una extensa jornada de auditoría, por parte del certificador SGS Internacional, se otorga la recertificación en las Normas Técnicas ISO 9001, NTC GP 1000 e ISO 14001.

En noviembre de 2015, la Junta de Acreditación en Salud de Icontec aprobó a la Organización mantener la categoría de Institución Acreditada, con lo cual se demuestra la madurez en la cultura de calidad y de excelencia en la prestación de servicios que han sido fruto de más de 80 años de existencia, cuidando la piel de los colombianos.

El nuevo Plan de Gestión fue aprobado por la Junta Directiva para la vigencia 2015-2018 y presentado a la Organización en el mes de diciembre de 2015, con este plan se busca lograr ser reconocidos como: Centro de Investigación por Colciencias, Galardón de Hospital Seguro que otorga la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC) y ser Centro de Referencia Nacional en Tele-dermatología. El Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta se proyecta para el año 2020 como una institución

reconocida a nivel internacional en materia de patología cutánea.

b) Antecedentes legislativos.

El presente proyecto de ley fue tramitado en la anterior legislatura correspondiéndole el número 311 de 2017 Cámara, 035 de 2016 Senado de autoría del honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el pasado 26 de julio de 2016, y publicado el 29 de julio de 2016, en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2016. Al mismo tiempo se emitió concepto favorable del Ministerio de Salud y la Protección Social.

La Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz fue asignada como ponente y presentó ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado, aprobada el 6 de diciembre de 2016, por unanimidad con acta y fecha de anuncio de comisión en acta 22 del 6 de octubre de 2016, y con fecha de aprobación de comisión 23 de diciembre de 2016, fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 851 de 2016.

La ponencia para segundo debate en Comisión Primera del Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1124 de 2016, aprobada por unanimidad en la plenaria del Senado el 14 de junio de 2017 – *Gaceta del Congreso* número 514 de 2016.

El 21 de julio de 2017 fue recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a la honorable Representante Clara Rojas rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 702 de 2017 y aprobado el 21 de marzo de 2018 por unanimidad sin modificaciones.

El 4 de abril de 2018, la Senadora Clara Rojas presentó informe de ponencia para segundo debate en Cámara del Proyecto de ley número 311 de 2017 Cámara, 35 de 2016 Senado, *por medio del cual se modifica el nombre de la Empresa Social del Estado Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y se dictan otras disposiciones*. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 127 de 2018, con estado actual archivado, en razón a que no se logró tener los 4 debates dentro de los 2 años, conforme lo señala la Ley 5ª de 1992.

II. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones*, es una iniciativa presentada por José Luis Correa López, Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas. Presentado a esta corporación en la fecha del 31 de julio de 2018, asignado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 588 de 2018.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, se radicó informe de ponencia para primer debate en la fecha 28 de septiembre de 2018, fijada fecha para la presentación de informe de ponencia de primer debate se efectuó la rendición del mismo el 24 de octubre de 2018.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones*, tiene por objeto realizar el cambio de denominación del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta por Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, acatando el procedimiento legislativo contemplado en la Ley 5ª de 1992; de igual forma haciendo un merecido reconocimiento a la excelsa labor en investigación y docencia que ha venido realizando dicha Institución, la cual hoy día es centro de referencia a nivel nacional en dermatología.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Hospital Universitario.

Un hospital universitario es un hospital dedicado a la asistencia, docencia e investigación médica. Lo que lo diferencia de otros hospitales es su vinculación y compromiso con las funciones esenciales de la universidad: docencia, investigación y extensión. En tal virtud, un Hospital Universitario es un hospital en el que trabajan profesionales de la salud titulados y estudiantes de medicina. Un hospital universitario está vinculado, por convenio, a una universidad. Los estudiantes hacen sus prácticas en el Hospital Universitario con pacientes reales. La enseñanza va desde la medicina general a la medicina especializada, las profesiones paramédicas y los investigadores en ciencias.

Allí se debe generar conocimiento mediante la investigación y la experiencia práctica de todos los días. Pero lo más importante es que allí los pacientes encuentren la excelencia en la atención médica. Así se conjugan las tres características esenciales del hospital universitario moderno: docencia, investigación y servicio.

Lo que constituye la esencia de un hospital universitario es que su cuerpo médico y científico esté conformado por profesores. Un buen ejemplo es el Hospital Johns Hopkins de Baltimore, Estados Unidos, que es considerado el hospital universitario por excelencia, pues fue allí donde nacieron las residencias para las especializaciones médicas.

El Modelo Académico de Hospital Universitario es un arquetipo de relación funcional entre entidades o escuelas universitarias (Departamentos, Facultades, etc.) de salud y una institución hospitalaria, en el marco de las

regulaciones legales actuales. Las instituciones formadoras de talento humano en salud, públicas y privadas, son complejas y altamente estructuradas en términos de sus programas, organización y formas de gobierno. A su vez, los hospitales son instituciones complejas en cuyo ámbito se articulan procesos, administración y recursos para generar servicios y productos orientados a la recuperación de la salud de aquellos que enferman y realizar un conjunto de actividades de prevención y promoción de la salud, no solo como se entienden en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) sino también como un modelo de atención generador de salud. Por tanto, cada uno de estos dos tipos de instituciones tiene fines y campos de acción propios. Pero, al tiempo, para lograr su misión deben contar con ámbitos y escenarios de articulación, en el marco del SGSSS y del sistema educativo.

El modelo académico da al hospital su carácter universitario. Por ello, en las condiciones del SGSSS, la organización y estructura organizativa del Hospital Universitario (HU) ha sido concebida desde la misión institucional, conjugando: - Papel social y cultural de la academia-institución de educación superior y modelo de negocios del HU, en condiciones de mercado - Servicios típicamente asistenciales y función académica: docencia, investigación y extensión².

Vale la pena recordar que en Colombia existen 10.231 instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza pública, privadas y mixtas; de las cuales 26 se encuentran acreditadas y un total a nivel nacional de 956 Empresas Sociales del Estado, de las cuales solo 9 están acreditadas³, lo que ello implica, entre otras cosas, demostrar niveles superiores de calidad y garantizar una mayor seguridad en los procesos de atención a los pacientes, que le permita formar a sus médicos y especialistas con los más altos estándares, tecnología avanzada y disponiendo de los recursos necesarios para realizar investigación y generar conocimiento.

El paradigma de hospital universitario en el imaginario colombiano es el desaparecido Hospital San Juan de Dios de Bogotá, porque en él se formaron generaciones de médicos y constituyó la verdadera escuela médica nacional. Sin embargo, debe recalcar también la importancia del Hospital San Vicente de Paúl de Medellín, pionero, entre otras cosas, de los trasplantes de órganos en nuestro medio y de algunas técnicas quirúrgicas a nivel mundial⁴.

En Colombia hay instituciones que son dignas exponentes del hospital universitario moderno, entre ellas se pueden mencionar: el Hospital Universitario de la Fundación Santa Fe de Bogotá, los hospitales San Ignacio y San José en Bogotá, el Evaristo García, la Fundación Valle del Lili en Cali y el San Vicente de Paúl de Medellín.

La misión de la E.S.E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” es “Brindar, con calidad humana y seguridad, servicios especializados en dermatología, realizar formación, educación e investigación en las áreas de su competencia, asesorar al Gobierno nacional en la planeación y ejecución de estrategias para la promoción de la salud, la prevención y el control de las patologías cutáneas, en el marco de la responsabilidad social”.

Así mismo, su visión es la de ser líder en servicios asistenciales como modelo público de excelencia y con proyección a nivel internacional, busca formar integralmente talento humano de alto nivel científico, generador de conocimiento, para contribuir a la promoción, prevención y recuperación de la salud cutánea, en procura de mejorar la calidad de vida del ser humano.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En el antiguo Sistema Nacional de Salud (SNS) la figura del Hospital Universitario era plenamente reconocida, en términos reales y legales, como centro de máxima tecnología y cabeza de una región. Con la Ley 100 de 1993 desapareció la figura legal del Hospital Universitario y se requirieron 14 años de transformación, de crisis y avances de los hospitales, para recuperar el marco legal que regula de manera específica aquel tipo de instituciones. La ley define el Hospital Universitario como una institución habilitada y acreditada, de enseñanza y práctica, con funciones de formación, investigación y extensión, que cuenta con convenios docencia-servicio y opera como un centro de referencia para redes de servicios.

La Ley 1438 de 2011 en su artículo 100, estableció los requisitos que debe cumplir un hospital para poder denominarse universitario a partir del primero de enero de 2016. Entre ellos se destaca el que no solo debe estar habilitado sino también acreditado de acuerdo con el Sistema de Garantía de Calidad. Igualmente, la Resolución 03409 de 2012 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, define cuáles son los documentos que se deben presentar ante la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, para acreditar los requisitos exigidos en dicha ley.

De otra parte, en el mes de septiembre de 2015 la actual Dirección del Centro Dermatológico, solicitó al Ministerio de Salud y Protección

² www.bdigital.edu.co- Modelo Académico de Hospital Universitario, Universidad Nacional, Sede Bogotá, D. C., Facultad de Medicina, Director Carlos A. Agudelo, ISP Proyecto Hospital Universitario, 2008.

³ Registro de prestadores de servicios de salud – Ministerio de Salud y Protección Social – consulta realizada el 6 de julio de 2016.

⁴ Universidad.edu.co, El Observatorio de la Universidad Colombiana, Los Hospitales Universitarios, Roberto Es-

Social el cambio de denominación conforme lo determinado en el Acuerdo número 00267 de 2014 antes mencionado y conforme lo acordado en la sesión del día 19 de junio de 2015, para que se adelantara los trámites correspondientes a la modificación del Decreto 1257 de 1994 “*Por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden nacional*” el cual se debe denominar “Hospital Universitario Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” E.S.E.”

En tal virtud, la Dirección de Asuntos Normativos de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud, con fecha 21-01-2016, expresa lo siguiente:

“En atención a su comunicación, mediante la cual solicita a este Ministerio adelantar los trámites correspondientes para llevar a cabo la modificación del Decreto 1257 de 1994, “*Por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden nacional*” con el fin de denominar a esta entidad como “Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado”, nos permitimos señalar:

Una vez analizado el requerimiento realizado y revisado el Acuerdo número 267 de 2014 emitido por la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, mediante el cual se otorgó reconocimiento como hospital universitario a E.S.E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta por el término de siete años, esta Dirección encuentra que para llevar a cabo el cambio de denominación, este deberá realizarse a través de una ley de iniciativa gubernamental, toda vez que el Decreto 1257 de 1994 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el numeral 8 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, que revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses.

En ese orden, es importante recordar que los decretos-ley o extraordinarios, como su nombre lo indica, tienen fuerza material de ley, por tanto solo mediante nuevas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Ejecutivo o directamente mediante una ley podría en el caso que nos ocupa modificarse la denominación de esa E.S.E., previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos tanto por la ley como por la Honorable Corte Constitucional para este tipo de actuaciones, por lo que a manera de ejemplo citamos lo señalado en Sentencia número C-889 del año 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa:

De conformidad con lo que establece el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República ‘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; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”. Para el ejercicio de esta potestad, según lo que señala el inciso segundo del artículo 154 de la Carta, el Legislador debe contar con la iniciativa gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional. (Subrayado fuera de texto).

(...)

En cuanto a la función de determinar la estructura de la administración nacional, la Corte ha considerado que esta no se agota con la creación de los organismos que la integran “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el **señalamiento de la estructura orgánica** de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”. Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agendas estatales con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aún para suprimirlas (...). (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, respecto a la temporalidad de las facultades extraordinarias, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido enfáticas en sostener la tesis “*de que si el Gobierno agota las facultades otorgadas pierde la competencia para retomar la materia así el término de las facultades se encuentre vivo*”.

De otro lado, no debe perderse de vista que la norma general es que la denominación de una entidad administrativa como la que nos ocupa debe ser definida por ley, como parte de su estructura orgánica, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 que establece:

– Artículo 50. *Contenido de los actos de creación.* La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Así las cosas, aunque el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. hoy ostenta el reconocimiento como hospital universitario, por el cumplimiento de los requisitos definidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, no es viable jurídicamente que vía decreto ordinario se modifique el Decreto 1257 de 2014 en lo relacionado con el cambio de denominación”.

VI. Texto aprobado en primer debate de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de Defensa y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara.

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. *Campo de aplicación.* A partir de la vigencia de la presente ley, la Empresa Social del Estado “Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta”, del orden nacional, se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.

Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E.S.E. no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.

Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E.S.E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para conservar su reconocimiento como Hospital Universitario y obtener su renovación.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E.S.E.

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

VII. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a los Honorables Representantes a la Cámara dar Segundo Debate Favorable, al Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual*

se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones, en los términos que se propone en el presente informe.

De los Honorables Representantes,
Atentamente,


NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
Representante a la Cámara

VIII. Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 060 de 2018 Cámara

por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. *Campo de aplicación.* A partir de la vigencia de la presente ley, la Empresa Social del Estado “Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta”, del Orden Nacional, se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.

Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E.S.E., no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.

Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E.S.E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para conservar su reconocimiento como Hospital Universitario y obtener su renovación.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E.S.E.

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

Del honorable Representante a la Cámara,


NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
Representante a la Cámara

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN
DEL DÍA 24 DE OCTUBRE DE
2018, ACTA NÚMERO 8 DE 2018,
CORRESPONDIENTE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 060 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. *Campo de aplicación.* A partir de la vigencia de la presente ley, la Empresa Social del Estado “Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta”, del Orden Nacional, se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.

Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E.S.E., no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.

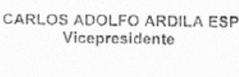
Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E.S.E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para conservar su reconocimiento como Hospital Universitario y obtener su renovación.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E.S.E.

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

En sesión de día 24 de octubre de 2018, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones*, el cual fue anunciado en la sesión conjunta de las Comisiones Segundas del Senado y Cámara de Representantes, el día 16 de octubre de 2018, Acta número 01, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Presidente


CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2018
CÁMARA**

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 24 de octubre de 2018 y según consta en el Acta número 8 de 2018, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones*, sesión a la cual asistieron 16 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 790 de 2018, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate al honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, ponente.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 13 de agosto de 2018.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 16 de octubre de 2018, Acta número 01, de sesiones conjuntas de Comisiones Segundas de Senado y Cámara.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 588 de 2018.

Ponencia primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 790 de 2018.


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria General
Comisión Segunda Constitucional Permanente

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., noviembre 8 de 2018.

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 24 de octubre de 2018, Acta número 08.

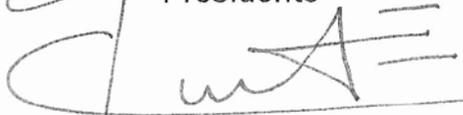
El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 16 de octubre de 2018, Acta número 01 de sesiones Conjuntas de Comisiones Segundas de Senado y Cámara.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 588 de 2018.

Ponencia primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 790 de 2018.


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Presidente


CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE
2018 CÁMARA**

por la cual se establece Primero (1°) de agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2018

Honorable Representante

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara al Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece

Primero (1°) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece Primero (1°) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.**

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance del proyecto de ley
- III. Justificación y contexto
- IV. Marco Constitucional
- V. Marco Legal
- VI. Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria Cámara de Representantes

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, *por la cual se establece Primero (1) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal* es de autoría de la honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 1° de agosto de 2018.

Fue designada como ponente la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca para presentar ponencia para primer debate.

Posteriormente discutida y votada en sesión ordinaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en octubre 24 de 2018 con votación positiva, unánime, por los miembros de esta célula legislativa.

El día 24 de octubre de 2018, fue nuevamente la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, designada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, para rendir ponencia para segundo debate.

II. CONTENIDO Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, entre ellos la vigencia.

El objeto de la presente ley es declarar el día 1° de agosto de cada año, como el Día Nacional del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en conmemoración a la primera emancipación de la población esclavizada en las islas el 1° de agosto de 1834.

III. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO

La Emancipación de los esclavizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹.

Las transformaciones estructurales en las formas económicas y sociales que se daban a principios del siglo XIX, generaron nuevas condiciones de las relaciones entre las islas y el Caribe, como el cambio estructural del sistema esclavista y la transición hacia nuevas formas de producción y de utilización de la mano de obra.

El proceso comienza en 1804 con el triunfo de la Revolución Haitiana y la emancipación masiva de esclavos haitianos, liderada por Toussant L'Ouverture. El proceso continúa en 1807 con la Real Acta del Parlamento Británico, prohibiendo la captura de esclavos en África, y posteriormente las reales actas de emancipación de 1833 y 1837.

En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la abolición de la esclavitud estuvo antecedida por dos levantamientos en 1799, cinco años antes que la segunda revuelta de esclavizados en Haití triunfara y diez años después de la Revolución Francesa.

Entre los años de 1841 y 1849 se dio la fuga de 30 esclavos, conocidos estos últimos sucesos como 'Cocoplum Bay revolt', y es muy probable que dichos esclavos, según Jairo Archbold, "sean descendientes directos de la primera oleada de cautivos traídos por los plantadores jamaíquinos durante la época de Francis Archbold y Thomas O'Neill. De los 30 fugitivos, nueve llevan el apellido Bowie, lo que permitiera establecer una relación con el señor Torcuato Bowie, uno de los mayores propietarios de esclavos en la historia del archipiélago".

Fue en 1834 que varios esclavizados habían sido emancipados siguiendo la instrucción del Reino de Gran Bretaña a sus súbditos en las colonias en el Caribe en 1833, que ordenó la emancipación de todos los esclavizados del Reino y colocó como fecha límite, el **1° de agosto de 1834**.

Fue en esta época que Mary Livingston, envió a su hijo mayor Philip Beekman Livingston Jr. a Providencia a cumplir el mandato de emancipar a sus esclavizados y repartir la tierra entre estos y el mismo Livingston. Beekman Livingston, deja Jamaica en marzo de 1834 y llega primero a San Andrés. El mandato de Ms. Mary Livingston contenía varias cartas de presentación de su hijo a varios ingleses propietarios de las islas, dentro de los cuales se destacan los Bowie.

A su llegada a Providencia, cumplió el objetivo por el cual fue enviado y se toma como **la fecha de emancipación de los esclavizados el 1° de agosto de 1834**, como en el resto del Caribe de influencia

colonial británica. Este hecho marca el inicio de la Campaña Libertadora y emancipadora de las islas, y convirtió este propósito en su apostolado por la causa de la libertad de los afrocaribeños en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en lo material y en lo espiritual.

Con su ejemplo desarrolló una campaña de liberación que logró frutos frente a todos los otros dueños de esclavos en nuestro archipiélago y en la Costa de la Mosquitia.

Philip B. Livingston, Jr., marcó el camino de una verdadera emancipación para los libertados enseñándoles a leer, a escribir y las aritméticas. Fundó con ellos la primera escuela en las islas, los instruyó en las tareas de navegación y marinería; los curó de las enfermedades tropicales porque también tenía formación en medicina.

Organizó y fundó con ellos y con otros pobladores, la Primera Iglesia Bautista en 1845, predicando la Palabra de la Biblia al que se había convertido por la fe cristiana protestante pocos años antes y bautizado en el lago Erie (EEUU) en octubre de 1844, y después ordenado como pastor en la East Queen Street Baptist Church de Kingston, Jamaica, el 5 de junio de 1849.

Los esclavizados en las islas son los primeros negros libres en masa de Colombia por fuera de los palenques, gracias a la gesta del distinguido Philip Beekman Livingston, Jr., nacido en la isla de Providencia en 1814.

Una escritura de transferencia fechada en 1842, describe un regalo de tierra hecho a "nuestro amado amigo, Francis Archbold" por ocho Livingston que firmaron por sus nombres con una marca y quienes indican que la tierra fue dada a ellos originalmente por su amo y por las señoras Phillip y Mary Livingston de Scots Hull, Jamaica.

Philip B. Livingston, Jr., fundó la primera escuela en las islas, es de gran recordación el sitio en que comenzó sus primeras labores bajo el árbol de Tamarindo en May Mount en la Loma de San Andrés.

Organizó y fundó con otros pobladores, la Primera Iglesia Bautista en 1845, predicando la Palabra de la Biblia al que se había convertido por la fe cristiana protestante pocos años antes y bautizado en el lago Erie (EEUU) en octubre de 1844, y después ordenado como pastor en la East Queen Street Baptist Church de Kingston, Jamaica, el 5 de junio de 1849. Ya ordenado Pastor, el Reverendo Livingston se dio a la tarea de Bautizar a varias docenas de isleños, comenzando con su esposa, quien por vía de su padre Tomas O'Neill era católica, y seguidamente continuó con sus hijos (*Turnage L*, 1975: 22).

El 2 de julio de 1862, muere Ann Eliza, su esposa. Tres años después, ante el Mayor John C. Smith se casa con Ms Josephine Pomare, una negra sanandresana, quien para la época de la muerte de Ann Eliza, trabajaba para el Pastor

¹ Recuperado el 29 de julio de 2018 en http://www.xn--elis-leo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15785:emancipacion-de-esclavizados-en-san-andres-y-providencia-&catid=47:columnas&Itemid=86

Livingston en el cuidado de los niños, la casa y la cocina. Hecho que fue fuertemente criticado por los miembros blancos de la Iglesia, sin embargo, Philip hizo caso omiso a las críticas. Un domingo antes del sermón, colocó su rifle en el púlpito y afirmó categóricamente que su nuevo matrimonio era su problema.

El 1° de enero de 1867 nació Brockholst, su hijo con Josephine. El pastor B. Livingston siempre iba acompañado por su joven hijo, a quién le enseñó la medicina, la religión y los negocios. Más tarde Brockholst iba a ser ordenado diácono, al tiempo que adquiriría liderazgo y responsabilidades al interior de la iglesia, incluida la predicación. Su descendencia, encabezada por Brockholst, quien era denominado por el pueblo como “Mr. B., our native son” (nuestro hijo nativo), siguió sus pasos en la dirección de la Iglesia Bautista. Le siguieron Phillip Beekman III y Tomas Brockholst Livingston.

Estos sucesos marcan el verdadero inicio del pueblo Raizal como pueblo libre y ahora sí, con plena capacidad para ejercer la autodeterminación. La formación de una sociedad igualitaria, sustentada bajo los principios de la religión bautista, la educación en inglés, la libertad y el progreso sucesivo económico de los esclavizados a partir de las exportaciones del coco hacia los Estados Unidos, constituían la base del pueblo del Archipiélago.

Esta base social, constituida por los pobladores de las islas de diferentes orígenes étnicos y culturales que, a partir de su mezcla, forjaron un crisol étnico y cultural, que hoy, compone a los descendientes de dicha experiencia: El Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL

El pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un grupo étnico perfectamente definido, de acuerdo al derecho interno del Estado colombiano, es reconocida su singularidad como pueblo y en la escala internacional, es categorizado como un pueblo indígena y Afrodescendiente, en esa medida es portador de los derechos del Sistema Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, en virtud de la Constitución Política de 1991 y el Bloque de Constitucionalidad que comprende el Sistema Universal de los Derechos Humanos y de los Pueblos Indígenas, Tribales y Afrodescendientes.

El Pueblo Raizal se autodefine como el Pueblo “*conformado por los descendientes de los amerindios, africanos y europeos que poblaron el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para construir una sociedad con lengua y cultura propia. Su diversidad es reconocida y protegida por el Estado y configura una riqueza de la Nación, quienes se autodeterminan como un pueblo indígena tribal ancestral del Archipiélago*

de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; con lengua, cultura, historia, ancestros, territorios y territorios marinos propios.”²

Es deber del Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, y de las cuales hace parte el pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que comprende “*la garantía para conformar y expresar sus propias maneras de ver el mundo para propender y exigir tanto la preservación de sus usos, valores, costumbres, tradiciones, formas de producción, historia, cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican al Pueblo Raizal desde el punto de vista cultural y sociológico, así como la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa.*” Y así mismo “*El Pueblo Raizal tiene derecho a su propia identidad e integridad cultural, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo para su continuidad colectiva y la de sus miembros, para transmitirla a las generaciones futuras y compartirla entre sí y con los demás pueblos, en especial los Creoles de Centroamérica y del Caribe.*”³

El inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Nacional establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados;

Que la Constitución Política estableció en su artículo 310 un régimen especial para el territorio insular de la Nación y autorizó al Congreso de la República para que mediante leyes especiales para el Archipiélago se protegiera la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Otra forma de construcción de la definición y alcance del concepto Raizal dentro del contexto institucional colombiano, ha sido el dado por la jurisprudencia constitucional, es así como la Sentencia C-530 de 1993 de la Corte Constitucional, que resuelve una demanda de constitucionalidad contra el Decreto número 2762 de 1991. “*Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*” resalta que el principio de diversidad étnica y cultural de la nación colombiana le es aplicable al pueblo Raizal, al reconocer que:

² ACTA DE SESIÓN DE PROTOCOLIZACIÓN DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCEN DERECHOS DEL PUEBLO ÉTNICO RAIZAL DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA DENTRO DEL MARCO DEL ESTATUTO RAIZAL. Ministerio del Interior, 12 y 13 de julio de 2018.

³ *Ibidem.*

“La cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación. El incremento de la emigración hacia las Islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ellos no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo, que es también patrimonio de toda la Nación.”

Reiterada jurisprudencia como las Sentencias C-086 de 1994 y C-454 de 1999, afirman la situación diferenciada que se le debe dar al pueblo Raizal, incluso diferenciándolo de otros grupos étnicos, tales como la población afrocolombiana continental:

“La población “raizal” de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien, sabido es que no existen razas puras.”

“(…) El Constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica por qué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida.

(…) A partir de esta especial condición que coloca a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, en una distinta situación de hecho, frente a otras comunidades negras, es claro que se satisfacen las exigencias que jurisprudencialmente ha acuñado la Corte Constitucional, para que la diferenciación de trato tenga pleno sustento constitucional, como ocurre en el caso que se examina.”

Respecto a los derechos territoriales de este pueblo, la Sentencia T-800 de 2014 ha señalado que *“Además de lo anterior, mediante la Sentencia C-053 de 1999, la Corte reconoce como el territorio propio del pueblo raizal a toda la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, e impone la garantía de sus derechos colectivos,*

señalando que: “La Corte admitió que el territorio propio de la comunidad nativa del archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial. El eventual repliegue de la población Raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los Raizales.”

La Sentencia T-599 de 2016 de la Corte Constitucional, que resuelve una Acción de tutela instaurada por Jean Eve May Bernard contra la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y otros, hace una contextualización y unificación de conceptos respecto de la necesidad de protección de los derechos del pueblo Raizal del Archipiélago, desde la perspectiva histórica, recogiendo elementos de su identificación como grupo étnico en lo político y sociocultural.

En la mencionada Sentencia, la Corte Constitucional reconoce que *“El espíritu centralista y homogeneizador de la Constitución de 1886 se dejó ver durante el Siglo XX en el archipiélago con el llamado proceso de colombianización. Este intento de aculturización dirigida se llevó a cabo mediante la educación impartida por órdenes religiosas encomendadas por el gobierno central para “civilizar”, catolizar e hispanizar las islas, pasando por encima de la religión bautista y de la lengua creole.*

La violencia de la aculturización se intensificó a partir de la década de 1950 con la declaratoria de puerto libre en San Andrés y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo turístico dirigidos a continentales y extranjeros. El turismo dio paso a un desalojo progresivo de los raizales y al deterioro ambiental de la isla, lo cual hace hoy más precaria y difícil la vida de los raizales. El último evento que amenazó con erosionar la cultura del archipiélago tiene que ver con el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2012 sobre el litigio entre Colombia y Nicaragua, que se tradujo en una pérdida de soberanía marítima y alimenticia para el pueblo raizal.”

Prosigue la Corte Constitucional afirmando que *“La Corte Constitucional ha reconocido el carácter étnicamente diferenciado de la identidad isleña, nativa o raizal y ha destacado la especial protección por parte del Estado en tanto pueblo sometido a procesos continentales que han afectado su singularidad cultural. (...) El pueblo nativo, isleño o raizal posee elementos que lo distinguen de otras minorías étnicamente diferenciadas como la indígena, afrocolombiana, palenquera y gitana (Supra 80). La doctrina isleña ha precisado que “el periodo de constitución del pueblo de las islas, es diferente al de su denominación como pueblo “Raizal”, el cual es posterior y precisamente se hace para la identificación de un pueblo frente a los demás, lo que trae como consecuencia un autoreconocimiento adscriptivo de los miembros de la población con referencia a unos factores acumulativos en la historia de esta*

comunidad insular como su identidad cultural, lengua, religiosidad protestante, historia, mito fundacional, complejo de hibridación étnica, territorialidad y reconocimiento de unos personajes históricos diferentes a los del Estado-Nacional unitario colombiano”⁴.

La sentencia de la Corte Constitucional SU-097 de 2017, hizo un reconocimiento a la historia del Pueblo Raizal y la importancia de la Emancipación, para efectos de ilustración transcribimos apartes fundamentales de esta Sentencia:

“La Sala Novena en Sentencia T-599 de 2016: “190. El pueblo raizal de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comparte una historia social y cultural común con el complejo de sociedades afrodescendientes que habitan el caribe anglófono occidental. Su lenguaje creole, esencialmente oral y de base inglesa y Akán, es similar a la de otros pueblos asentados en islas vecinas como Jamaica y Corn Islands, y a lo largo de la costa caribe de Centroamérica en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Belice. De igual forma, estos pueblos comparten su afiliación al cuerpo de creencias y prácticas religiosas de origen Akán denominado obeah. En San Andrés y Providencia esta herencia cultural africana se complementa con la herencia anglosajona de la religión protestante (principalmente bautista) y el inglés como la lengua de la iglesia y la escuela”.

68. La expresión raizal con la que se identifica parte de la población de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hace referencia al conjunto de raíces sobre las que se edifica su cultura, entre las cuales se encuentran, al menos, las siguientes: los primeros pobladores de las islas, por lo general puritanos y bucaneros, migrantes desde Inglaterra; la familia extensa de las Antillas; el pueblo indígena miskito de la costa caribe de Nicaragua; los descendientes de personas esclavizadas y sucesivas migraciones desde la Colombia continental.

69. La Isla de San Andrés fue la primera en ser colonizada, aunque posteriormente Providencia

(también conocida como Old Providence) alcanzó gran relevancia para la colonia inglesa por tratarse de una isla volcánica, “muy montañosa, con suelos pródigos y las imprescindibles fuentes de agua dulce”, condiciones que la hacían a la vez fértil y relativamente fácil de defender de ataques de piratas y españoles. Allí se trasladaron entonces los primeros pobladores, con el consecuente abandono de San Andrés.

70. En un primer momento, las inversiones inglesas se centraron en el cultivo de tabaco, pero debido a la ausencia de conexiones para el comercio del producto y a la lejanía entre Providencia y otras colonias inglesas, el éxito de este fue moderado, al tiempo que la ausencia de mano de obra fomentó la llegada de personas, por vía de la trata. Posteriormente, los principales comerciantes británicos encontraron en la piratería y el pillaje un modo más productivo de conseguir recursos.

71. Esta situación preocupó a la corona Española, lo que la llevó a una toma de las Islas y al desalojo de los puritanos ingleses, hacia 1640. Estos se repartieron en otras colonias inglesas, como Saint Kitts (punto de partida para la conquista de Jamaica), la región continental de la Mosquitia y las Islas de la Bahía de Honduras. Fue el primer intento, fallido, de establecer el idioma español y la religión católica en las islas.

72. Hacia 1660, Henry Morgan –el pirata legendario– atacó Providencia y la ocupó durante cuatro años, para conquistarla nuevamente en nombre del Gobierno inglés en 1670, con el fin de mantener el dominio británico en el Caribe Occidental. Así, el panorama de este primer poblamiento se resume en las migraciones inglesas, los intentos de colonización española, la frecuente presencia de marinos, comerciantes y piratas; al tiempo que el desarrollo de la agricultura se asocia a la llegada de personas esclavizadas como fuerza laboral, primero, en cultivos de tabaco y algodón. A todo lo expuesto se suman migraciones francesas, portuguesas y holandesas, como fuente del conjunto de raíces del pueblo raizal.

73. A raíz de los enfrentamientos entre España e Inglaterra, que se extendieron por más de un siglo, el archipiélago quedó casi abandonado y deshabitado, a pesar de las visitas aisladas de pobladores jamaíquinos, en busca de maderas y tortugas [Aguilera; 2010].

“191. En 1786 España e Inglaterra suscribieron el tratado de Versalles mediante el cual las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (junto con la costa Mosquitia) pasaron de manera definitiva a manos españolas. Este tratado puso fin a una larga disputa entre los dos imperios, la cual comenzó en 1641 cuando los españoles invadieron las plantaciones esclavistas de Providencia que habían sido levantadas por puritanos ingleses y cautivos africanos una década atrás. A partir

⁴ Ortiz Roca, Fady. *La autodeterminación en el Caribe: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe, Instituto de Estudios Caribeños, San Andrés Isla, 2013, p. 50. El autor manifiesta que “Estas características especiales de lengua, territorio alejado de la porción continental del Estado, historia como pueblo antes de la delimitación actual de la República de Colombia, las instituciones propias como la religión protestante y el reconocimiento del pastor como líder espiritual y comunitario, así como una cultura ligada a las tradiciones negro-africanas que interactúan con las de origen europeo, que se ven representadas en la música, las danzas, la gastronomía, la lengua creole, la familia, le confieren al pueblo Raizal una cierta identidad colectiva que le ha permitido autodenominarse como una nación, dentro de un Estado plurinacional”. Documento disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/49696/1/laautodeterminacionenelcaribeelcasodelarchipelagodesanandresprovidenciaysantacatalina.pdf>

de ese año el archipiélago fue objeto de forcejeo entre los dos imperios, que se expresó en tomas, reconquistas, abandonos y apropiación por parte de bucaneros. Estos hechos aplazaron el poblamiento del territorio insular hasta 1730, cuando una nueva oleada de colonización llegó a las islas provenientes del Caribe Anglparlante, Escocia, Irlanda y la Costa de Oro en África Occidental. Cuando en 1786 España e Inglaterra suscribieron el tratado, esta comunidad ya había constituido un asentamiento permanente y duradero en el archipiélago, del cual descende la actual comunidad raizal” (T-599 de 2016).

74. Hacia 1778, se inició una nueva colonización de las islas, fecha en que Francis Archbold, con permiso de la corona española, llegó con un grupo de personas esclavizadas para trabajar en la siembra de algodón y explorar los densos bosques de las Islas. La esclavitud en la isla, como se expondrá, surgió con ocasión de los cultivos de algodón y se extendió hasta mitad del siglo XIX, aunque las primeras medidas de emancipación fueron previas a las del país continental.

75. Posteriormente, el territorio sería transformado en un cantón de la jurisdicción de Cartagena, al mando del Gobernador Tomás O’Neill (1795) y el gobierno local de Philip Beekman Livingston, quien fue alcalde de la ciudad. Tiempo después, hacia 1818, el revolucionario francés Louis Aury instauró un gobierno y un conjunto de fuertes en Providencia que se extendió durante solo tres años, debido a la muerte accidental de Aury, ocurrida al caer de su caballo. En 1822, los pobladores de las Islas deciden su anexión voluntaria a la Gran Colombia, y acogen la Constitución de Cúcuta del mismo año, aunque este hecho no presenta mayores consecuencias en la ya mixta y diversa cultura raizal.⁵

⁵ Cartografía de conflictos ambientales en el mar de Providencia y Santa Catalina para la creación de espacios colaborativos. En Revista ideas Ambientales, Edición Número 2. La tradición oral está representada por historias para niños y jóvenes y ‘constituye un espejo fiel de la hibridación de lo africano y de lo europeo con las historias de Anancy, héroe cultural de África Occidental’. J. Gorricho y C. Rivera señalan que: “Las islas alojan una sociedad de relaciones históricamente cambiantes (Wilson 1973: 221). Pero quizá la presencia más fuerte en la memoria isleña es la inglesa y esclava africana que nace en las plantaciones. Con ella, se fue construyendo una identidad cercana al mundo de valores, las costumbres y el idioma que resulta de sobreponer una cosmovisión anglosajona y un África recreada en el Caribe. Prueba de ello es que aun cuando las islas pertenecieran a España, el idioma hablado era la resignificación del inglés en una lengua llamada Creole; además de las creencias espirituales, las artes, los oficios y la música traídas por los esclavos (Hall 1999) y fusionadas con la religión bautista y los códigos morales del protestantismo. De ahí que su adhesión a Colombia (1821) solo fuera un formalismo. Providencia siguió alejada del nuevo Estado, estrechando sus vínculos con el Caribe y Norteamérica gracias a las posibilidades que les abría el mar y a la huella anglo-

76. La Iglesia Bautista llega a las Islas hacia 1830 y juega un papel trascendental en la alfabetización y la adhesión mayoritaria del pueblo raizal a este culto, basado en la disciplina y el amor al trabajo. Los hechos descritos, al tiempo, van configurando el idioma nativo de la Isla, el creole, una mezcla de inglés, francés, algunas palabras africanas y con diversas variaciones según cada comunidad. Sin embargo, su cercanía con el inglés hace de estas dos las lenguas más habladas por el pueblo raizal.

“192. Si bien en 1822 los isleños, junto a los habitantes de la Mosquitia, adhirieron a la Gran Colombia y a la Constitución de la República de Cúcuta, las instituciones del Estado no hicieron presencia permanente en el territorio insular. Gracias a esto, los isleños pudieron seguir desarrollando de manera autónoma sus formas particulares de vida durante el Siglo XIX y, en parte, durante la primera mitad del Siglo XX.

El abandono del sistema esclavista en el Caribe fue un proceso gradual: inició en 1807 cuando Inglaterra prohíbe la trata y continúa en 1834 con el decreto abolicionista en todo el Caribe Anglparlante. Ese año, el reverendo Phillip Beekman Livingston, regresa a la isla proveniente de Estados Unidos, para liberar a sus esclavos, repartir parte de su tierra y fundar la Primera Iglesia Bautista en el sector de La Loma y la primera escuela. Beekman Livingston fundó también la primera Iglesia Bautista de San Andrés y en la noche, durante la catequesis, impartía enseñanzas en el idioma inglés. “A fines del siglo XIX, aproximadamente el 95% de la población de las islas era bautista, y más del 90% sabía leer y escribir, estándar imposible de imaginar en la época para la población continental de Colombia. (Clemente, 1989 b; pg 185)”.

Conclusiones: “Son evidentes las relaciones entre la ubicación insular, historia y procesos sociales y económicos del pueblo raizal y su modo de vida actual, en el que se percibe la consolidación de una comunidad humana que defiende una diferencia cultural con la población mayoritaria y otros grupos étnicos; y reclama, eventualmente con fuerza, su derecho a la auto determinación como colectivo protegido por el derecho internacional de los derechos humanos (Convenio 169) y la Constitución Política Colombiana.” (...) “existe la necesidad de fortalecer la participación del pueblo raizal en cada una de las políticas públicas y decisiones estatales que les conciernan; pero, al mismo tiempo, preservar en estos espacios la decisión constitucional de propiciar al máximo la autonomía y auto determinación de este pueblo étnico, en la definición de sus prioridades sociales, económicas y culturales.”

afrocaribeña (Pedraza 1984).” Ver en: <http://www.min-cultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20Raizal.pdf>.

V. MARCO LEGAL

Recientemente, el **Congreso de la República mediante Acto Legislativo 02 del 1° de julio de 2015**, “*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional*” ha dispuesto reformar la Constitución Política en su artículo 112, agregando una nueva curul para el Pueblo Raizal, de la siguiente manera: “*La circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley*”.

En el mismo sentido de la reforma constitucional, el **Congreso de la República**, mediante la **Ley 1753 de 2015** “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País*” en su artículo 131, estableció el compromiso de adelantar la discusión en el Congreso del Estatuto del Pueblo **Raizal**, quedando consignada la obligación de la siguiente manera: “*Estatuto del Pueblo Raizal y Reserva de Biósfera Seaflower. En el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y la Declaración de la Reserva de Biósfera Seaflower de la Unesco, el Gobierno nacional, en conjunto con una comisión de ambas Cámaras del Congreso de la República, presentará a consideración del legislativo, cumplidos los trámites de consulta previa e informada con el pueblo raizal, un proyecto de Estatuto del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*”

Mediante Decreto 1211 de 2018 se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional con el Pueblo Raizal y sus expresiones organizativas, adoptó al *Consejo Provisional Raizal “Raizal Council” o la institución que haga sus veces, como la única instancia de representación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y estará conformada por las personas reconocidas por éste, de acuerdo con su autonomía y su sistema de derecho propio.*

En el marco del cumplimiento de este mandato legal, distintas entidades del Gobierno nacional, lideradas por el Ministerio del Interior, adelantaron un proceso de consulta previa con el objetivo de lograr una propuesta concertada del Estatuto del Pueblo Raizal y Reserva de Biósfera Seaflower, con representantes del Pueblo Raizal designados por ellos, llegándose a un acuerdo que fue protocolizado los días 12 y 13.

Finalmente, la Asamblea Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante Ordenanza 012 de 2003, erigió la fecha “*Primero (1°) de agosto de cada anualidad como el día de la Emancipación del Pueblo Raizal, ordenando conmemorar este día, en recordación de nuestros antepasados que*

fueron liberados de la esclavitud y como muestra de reconocimiento a todo el Pueblo Raizal”.

PROPOSICIÓN

Solicito a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en segundo Debate el **Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara**, por la cual se establece *Primero (1) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal*, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara

VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2018 CÁMARA

por la cual se establece Primero (1°) de agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

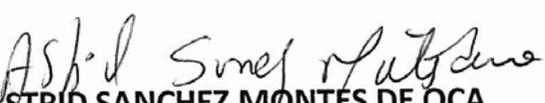
Artículo 1°. Establécese el Primero (1°) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

Artículo 2°. En homenaje a los ciento ochenta y cuatro (184) años de la primera emancipación de los esclavizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ocurrida el 1° de agosto de 1834; y en reconocimiento a los aportes significativos que el Pueblo Raizal le ha aportado a la construcción de la Nación Colombiana y la Soberanía en el Mar Caribe, se desarrollará una campaña de conmemoración de este pueblo ancestral, cuya coordinación estará a cargo del Gobierno nacional, en conjunto con las entidades departamentales y municipales y la autoridad representativa del Pueblo Raizal “Consejo Raizal- Raizal Council”.

Artículo 3°. El Gobierno nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y realizar los traslados requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

Atentamente,


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN
DEL DÍA 24 DE OCTUBRE DE
2018, ACTA NÚMERO 8 DE 2018,
CORRESPONDIENTE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 065 DE 2018 CÁMARA**

por la cual se establece Primero (1°) de agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

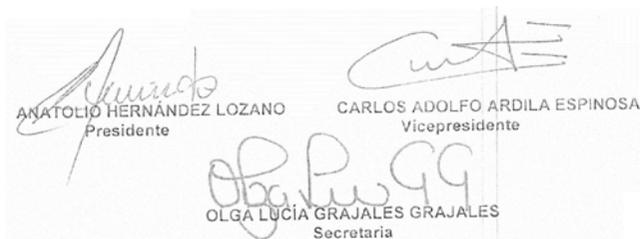
Artículo 1°. Establécese el Primero (1°) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

Artículo 2°. En homenaje a los ciento ochenta y cuatro (184) años de la primera emancipación de los esclavizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ocurrida el 1° de agosto de 1834; y en reconocimiento a los aportes significativos que el Pueblo Raizal le ha aportado a la construcción de la Nación Colombiana y la Soberanía en el Mar Caribe, se desarrollará una campaña de conmemoración de este pueblo ancestral, cuya coordinación estará a cargo del Gobierno nacional, en conjunto con las entidades departamentales y municipales y la autoridad representativa del Pueblo Raizal “Consejo Raizal- Raizal Council”.

Artículo 3°. El Gobierno nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y realizar los traslados requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

En sesión del día 24 de octubre de 2018, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara**, por la cual se establece *Primero (1) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal*, el cual fue anunciado en la sesión conjuntas de las Comisiones Segundas del Senado y Cámara de Representantes, el día 16 de octubre de 2018, Acta número 01, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Presidente

CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2018
CÁMARA**

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 24 de octubre de 2018 y según consta en el Acta número 8 de 2018, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, *por la cual se establece primero (1) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal*, sesión a la cual asistieron 16 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la **Gaceta del Congreso número 718 de 2018**, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente.

La Mesa Directiva designó a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 21 de agosto de 2018.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 16 de octubre de 2018, Acta número 01, de sesiones conjuntas de comisiones segundas de Senado y Cámara.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley. **Gaceta del Congreso** número 667 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara **Gaceta del Congreso** número 718 de 2018.



OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria General
Comisión Segunda Constitucional Permanente

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., noviembre 8 de 2018

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, *por la cual se establece Primero (1°) de Agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal*".

El proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 24 de octubre de 2018, Acta número 08.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 16 de octubre de 2018, Acta número 01 en Sesiones Conjuntas de Comisiones Segundas de Senado y Cámara.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 667 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 718 de 2018.


ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
Presidente


CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente


OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 021 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2018

Doctor

SAMUEL HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia negativa al Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2018 Cámara

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Representantes el informe de ponencia del **Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2018, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa**, al tenor del artículo 157, previamente, se tengan en cuenta las siguientes consideraciones.

OBJETO

El objeto del Acto Legislativo número 021 de 2018, es el de conceder los derechos de carrera administrativa a los empleados que están ocupando puestos de carrera de forma provisional, en virtud del tiempo en que vienen desempeñando el cargo, y si poseen los requerimientos académicos y de experiencia que el cargo demande. Todo esto a través de la inscripción extraordinaria, sin necesidad de concurso público.

CONTEXTUALIZACIÓN

1. Señalan los autores que sobre la interrupción de los concursos de méritos es importante mencionar que el Acto Legislativo 021 de 2018 ya no entraría en su suspensión a diferencia del proyecto de ley radicado en el 2008 el cual resultó inexecutable por la Corte Constitucional.
2. La Corte Constitucional declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2008 la reforma como se menciona en el artículo 241 de la Constitución, tal y como se podría aquí acusar.
3. A pesar de los argumentos que indican que no hubo sustitución de la Constitución por parte del Acto Legislativo 01 de 2008, se debe mencionar que toma una posición que puede ir en contra de los principios establecidos en la Ley 909 de 2004 además que puede afectar a una población al vulnerar sus derechos de acceso al concurso de méritos para una vacante (Gráfica 1).

ANÁLISIS

1. El Acto Legislativo 021 de 2018 plantea un mecanismo que pretende beneficiar a los empleados públicos que se encuentran ocupando puestos de carrera de forma provisional. Esta propuesta es similar a la que establecía que el acto legislativo 01 de 2008, sin embargo, este último fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-588 de 2009. Los argumentos que la Corte Constitucional expuso tras su fallo de declarar inconstitucional al Acto Legislativo 01 de 2008, incluían:

– La declaración de que este último constituía una sustitución parcial y temporal de la Constitución ya que inducía modificaciones tácitas con incidencia sobre los derechos fundamentales. La Sentencia C-588 de 2009 especifica sobre el artículo 1° del acto legislativo: “*La propia Corte ha reconocido que el de sustitución de la Constitución no es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado que permita identificar el conjunto total de hipótesis que lo caracterizan, puesto que las situaciones concretas estudiadas por la Corte sólo le han permitido a la Corporación sentar unas premisas a partir de las cuales, deberá avanzar en la difícil tarea de precisar los contornos de ese límite competencial al poder de reforma constitucional. Como concepto, la sustitución es un reemplazo de la Constitución en términos materiales e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra completamente distinta, y cuando se produce la sustitución se incorpora a la Constitución un nuevo elemento que reemplaza al originalmente adoptado por el Constituyente. Para establecer si hay o no sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional, sino para determinar si los principios anteriores y los introducidos son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. La sustitución puede ser total cuando la Constitución como un todo, es reemplazada por otra; o parcial, caso este último en el cual un eje definitorio de la identidad de la Constitución es reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente que torna imposible la armonización de la pretendida reforma con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible. En el caso concreto, la suspensión propiciada por el parágrafo demandado, no sólo se proyecta a la regulación de la carrera administrativa establecida en el artículo 125 y en el resto de disposiciones superiores referentes a los regímenes especiales de carrera, por la interrupción del principio del mérito y del mecanismo del concurso público sino que por obra de la modificación operada, se interrumpe también de manera temporal el nexo intrínseco que la Corte ha encontrado entre la carrera y la realización de los fines del Estado y de la función pública en particular, así como la vigencia del artículo 40-7 que deja, du-*

rante cierto tiempo, de amparar el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos a los ciudadanos que no ocupan en provisionalidad o por encargo los empleos de carrera a los que se refiere el artículo cuestionado, y lo propio cabe aseverar del derecho a la igualdad que, durante idéntico lapso temporal, dejará de aplicarse a los mismos ciudadanos y todo para otorgarle viabilidad al privilegio reconocido a los beneficiarios del ingreso automático a carrera, mediante la inscripción extraordinaria establecida en las condiciones del parágrafo acusado”.

Por lo que se considera que el parágrafo mencionado viola el principio de igualdad y el derecho de todos los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos públicos establecidos en los artículos 40 y 47 de la Constitución.

- Interrumpía el principio de mérito para hacer posible el derecho de inscripción extraordinaria en carrera administrativa, los mecanismos de concurso público y suspende los que ya estuvieran en proceso, lo cual afectaría a todos los funcionarios en provisional o encargo laborando a la fecha.
- De este caso, la sentencia mencionaba al artículo 125 de la Constitución, “*Artículo 125. Los empleados de los órganos y entidades del Estado son de carrera*” y la Ley 909 de 2004 en los artículos 27, 28 y 29 que establecen los principios que regulan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa donde se declara: “*Artículo 27. ... el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna*”.
- Señala la Corte que el “**ACTO LEGISLATIVO DE INSCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA SIN PREVIO CONCURSO**”-Inconstitucional por sustitución parcial y temporal de la Constitución. / *La sustitución temporal y parcial de la Constitución ha sido detectada con fundamento en el examen estricto que la Corte debe adelantar siempre que las modificaciones introducidas a la Constitución, so pretexto de reformarla, carezcan del carácter permanente propio de las constituciones, exceptúen supuestos normativos en ellas establecidos y afecten su índole escrita, mediante la producción de cambios tácitos que, sin reflejarse en los textos, incidan en ellos para restringir los derechos o las situaciones favorables a los asociados, establecidas por el Constituyente*

Primario, sobre todo en aspectos considerados axiales o definitorios de nuestro Estado Social de Derecho. En el caso concreto del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2008 la Corte observa que la sustitución parcial y temporal ha operado en razón al reemplazo del contenido del artículo 125 superior por otro integralmente distinto, la sustitución de aquellos contenidos constitucionales que tienen relación directa con la carrera administrativa y finalmente, la afectación de la supremacía constitucional, del principio de separación de poderes y de la pretensión de universalidad de las reglas, evidenciada por la no superación del test de efectividad, razón por la que la Corte considera que, ante tal concurrencia de motivos, no tiene alternativa diferente a la declaración de inconstitucionalidad de la pretendida reforma que excepciona y suspende importantes contenidos de la Constitución”.

- Señala así mismo la Sentencia de la Referencia que un **“JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-No** es un juicio de intangibilidad/**JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-No** es un juicio de control material/**JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Objeto/JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Elementos y etapas**”... “El juicio de sustitución de la Constitución tiene por objeto evaluar la constitucionalidad de un Acto Legislativo, y comporta la confrontación entre lo modificado y la Carta anterior, no para determinar si hay diferencias, que siempre las habrá, sino para establecer si en realidad se oponen radicalmente y hay reemplazo, y dado que como la Constitución no prevé cláusulas pétreas, el de sustitución no es un juicio de intangibilidad y tampoco es un juicio de control material por cuya virtud se compare la modificación operada mediante reforma con principios constitucionales o provenientes del bloque de constitucionalidad. La Corporación ha puntualizado que para determinar, en el ámbito de la competencia, si el órgano que modificó la Carta era competente para modificarla en el sentido en que lo hizo o si no lo era y, so pretexto de la reforma, sustituyó la Constitución, se debe adelantar un examen que tenga, como premisa mayor, la enunciación de aquellos aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformativo. A la fijación de la anterior premisa debe suceder el examen del acto acusado, para establecer cuál es su alcance jurídico, en relación con los elementos identificadores de la Constitución, a partir de los cuales se han aislado los parámetros del control, de manera que, al contrastar las anteriores premisas resulte posible verificar si

la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, así como establecer, finalmente, si se ha incurrido o no en un vicio de competencia. Para la fijación de la premisa mayor se debe enunciar, con suma claridad, cuál es el elemento reemplazado e indicar, a partir de múltiples referentes normativos, cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991, y, así mismo, evitar que algún artículo sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material”. En tal sentido y para subsanar lo que ya en reiteradas jurisprudencias de la Corte Constitucional sobre el particular ha fijado y sobre el Acto Legislativo 01 de 2008 que se encontraba en el mismo sentido, se propone archivar la iniciativa de la referencia.

- En este mismo sentido la Sentencia C-053/16, señala que las características del **JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN** en el cual se encontraría el **Proyecto de Acto Legislativo 021 de 2018**, tal y como lo hemos venido analizando: “La definición del concepto de sustitución ha dado lugar a que la Corte establezca un método de análisis que tiene por objeto (i) fijar las etapas del examen de sustitución y (ii) prevenir los riesgos de “subjetivismo” asociados a la inexistencia de referentes positivos y precisos que indiquen cuando una variación de la Carta tiene dicho alcance. Ese método, denominado “test o juicio de sustitución” se encuentra compuesto por tres etapas básicas cada una de las cuales impone exigencias argumentativas específicas”.
- Aunado al concepto que sobre el particular a evidenciado la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-053/16, sobre la sustitución de la Constitución en el cual advierte: “La sustitución de la Constitución es un vicio de competencia en el cual incurre el reformador de la Carta cuando, al actuar como constituyente secundario o derivado, en lugar de introducir enmiendas a la Constitución, según las exigencias de los cambios políticos, económicos, sociales, etc., “inserta en ella elementos que cambian su sentido, haciéndola radicalmente distinta a la adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, lo que puede acontecer de manera total o parcial y también de modo permanente o transitorio”. Cual es el caso del Acto Legislativo 021 de 2018, pues viene con los mismos presupuestos fácticos del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2008.

Con todo esto la Sentencia C-588/09 concluye:

“En resumidas cuentas, el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2008 reemplaza

la regulación general que sobre la carrera administrativa consagra el artículo 125 de la Constitución, pues establece un régimen distinto para acceder a la carrera, régimen del que son beneficiarios determinados servidores y, fuera de reemplazar lo regulado, suspende transitoriamente la vigencia del artículo 125 superior, para que “durante un tiempo de tres años” opere el régimen contemplado en el parágrafo adicionado a la preceptiva constitucional reemplazada y suspendida”.

Si bien el parágrafo del presente acto legislativo especifica que sólo podrán acceder al beneficio los servidores públicos que “se encuentren prestando el servicio en el mismo cargo ininterrumpidamente y cumplan con las calidades y requisitos académicos y de experiencia laboral que la ley exige para el desempeño de los mismos” y obedece el principio de méritos establecido en el numeral a) del artículo 28; al garantizarles a los empleados la inscripción extraordinaria, incurre en la violación de los numerales b) y f) que promueven la igualdad y el libre ingreso para todos los ciudadanos a las convocatorias, además de la imparcialidad en los órganos encargados de llevar a cabo los procesos de selección.

Este mecanismo de inscripción extraordinaria puede prestarse para crear un sistema de nombramiento que vaya en contra de los principios de méritos como lo establece la constitución que deben ser los empleos de carrera administrativa, pues sólo sería potestad del directivo seleccionar la persona, colocarla en provisionalidad para después de un período específico inscribirla de forma extraordinaria a carrera administrativa. Por lo que se sugiere que se podrían implementar otros mecanismos si se quiere generar la protección a los empleados en provisionalidad, como el libre

acceso a las capacitaciones independiente de su tipo de vinculación (Ley 1567 de 1998).

Si bien los numerales del artículo 28 de la Ley 909 de 2004 establecen los principios de los que habla el artículo 125 de la Constitución, se presentó el argumento en la exposición de motivos del Acto Legislativo que “no son suficientes para concluir que se tratan de elementos definitorios de la Carta cuyo desconocimiento acarrea la sustitución, aún parcial, de la Constitución” ya que como la misma sentencia aclara, sobre el juicio de sustitución: “Para establecer si hay o no sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformatorio con una regla, norma o principio constitucional, sino para determinar si los principios anteriores y los introducidos son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles.” (Subrayado fuera de texto), los cuales expresa la jurisprudencia de la Corte Constitucional la cual precedentemente advertimos.

A lo cual se concluye que el Acto Legislativo 21 de 2018, va en contra de lo establecido en el artículo 125 de la Constitución.

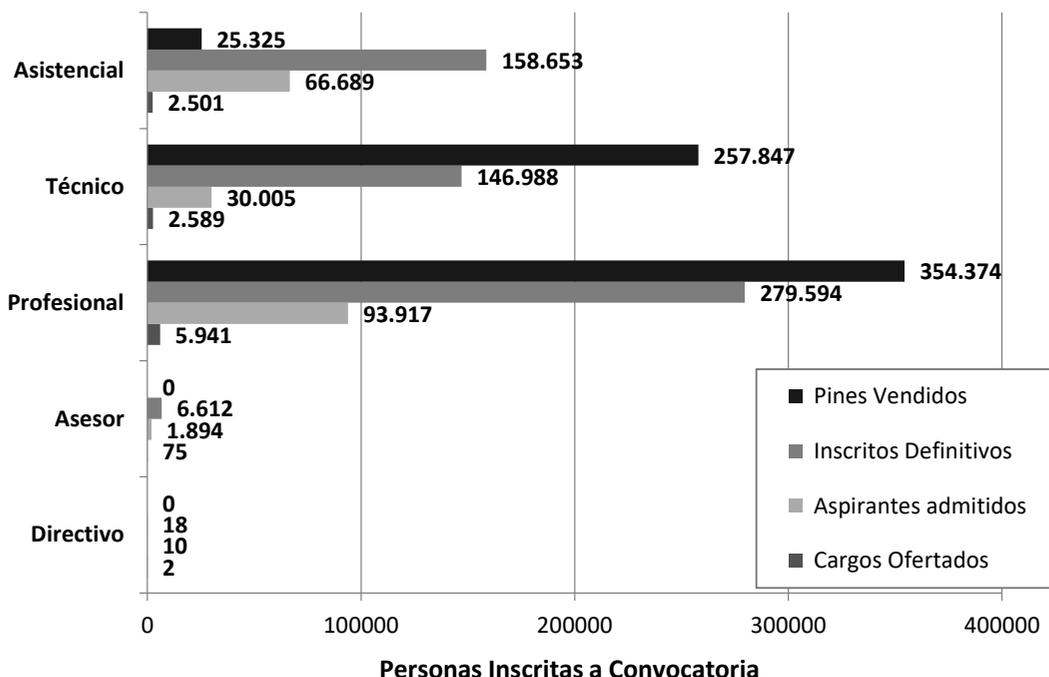
Para puntualizar se incluyen algunas cifras que ayudan a esclarecer el impacto que tiene este proyecto para las entidades del Estado. La Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de adelantar los concursos o procesos de selección, reportó entre el año 2012 y 2015 la cantidad de convocatorias realizadas por 24 entidades Nacionales y Territoriales, entre las que se incluían el Inpec, el Ministerio de Educación Nacional, las contralorías territoriales y el DANE.

	Nivel Jerárquico					
	Directivo	Asesor	Profesional	Técnico	Asistencial	Total
Cargos Ofertados	2	75	5.941	2.589	2.501	11.108
Aspirantes admitidos	10	1.894	93.917	30.005	66.689	192.515
Inscritos Definitivos	18	6.612	279.594	146.988	158.653	591.865
Pines Vendidos	0	0	354.374	257.847	25.325	637.546

Tabla 1. Información de procesos de selección desarrolladas por la Comisión Nacional del Servicio Civil desde la convocatoria 134 de 2012 a 2015. (Fuente: Datos Abiertos, 2017).

En este reporte se evidencia la proporción entre vacantes ofrecidas por las entidades del Estado y la oferta de candidatos para estas posiciones. Si bien el Acto legislativo propuesto dignificaría las condiciones de trabajo de los empleados en provisionalidad se debe tener en cuenta la gran cantidad de ciudadanos que se presentan a los concursos por méritos. En promedio, por cada

cargo ofertado por las entidades públicas hay 53 candidatos inscritos para su concurso de méritos. Es un margen muy amplio de la población que se inscribe bajo el derecho de desempeñar cargos públicos, a los cuales se les estaría vulnerando sus derechos al momento de hablar de inscripciones extraordinarias para unos cuantos sin necesidad de pasar por los procesos normales.



Gráfica 1. Comparativo por nivel jerárquico de aspirantes y cargos ofertados en las diferentes entidades durante las convocatorias de 2012 a 2015. (Fuente: Datos Abiertos, 2017).

Referencias

Datos Abiertos, 2017. Información Convocatorias. Comisión Nacional del Servicio Civil. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Informaci-n-Convocatorias/vutd-jk93>

CONCEPTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El concepto de la Función Pública sobre el proyecto de ley de la referencia señala que presenta los mismos vicios de inconstitucionalidad que llevaron a la Corte Constitucional la inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2008, esto es ratifica lo expuesto en el presente informe de ponencia así como lo reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional; en tal sentido el concepto de la Función Pública con número de referencia C.P.C.P.3.1.0540-2018 del 30 de octubre de 2018, examina y analiza la Sentencia C-588/09 señalando que “tendrá en sede de revisión constitucional, la misma suerte del Acto Legislativo número 01 de 2009, precepto que fue declarado inexecutable al configurarse la ausencia del Congreso de la República para promover actos sustitutos de la Constitución Política, y por ser contrario a los principios que esta regenta”.

PROPOSICIÓN

De conformidad con las precedentes consideraciones, se propone a los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 021 de 2018, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa.**



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 DEPARTAMENTO DEL HUILA

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.

Bogotá, D. C., noviembre de 2018

Señor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia negativa para el Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia negativa para primer debate del **Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.**

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 20 de julio del presente año se radicó el **Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara**, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes del cual es autor el honorable Representante Buenaventura León León. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 563 de 2018 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara.

Fueron designados por la Mesa Directiva como ponentes los Representantes a la Cámara honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez, honorable Representante John Jairo Hoyos García, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante Ángela María Robledo Gómez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano.

El pasado 1° de octubre de 2018, en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, se llevó a cabo la **Audiencia Pública** sobre el uso de las armas blancas en el país y la creación de un Plan Nacional de Desarme Blanco. El acto contó con la participación de expertos en el tema de Seguridad, Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio del Interior y la Federación Colombiana de Municipios.

Quienes participaron de la audiencia pública dejaron claro en todas sus intervenciones que, si bien es necesario el desarme ciudadano, dicho proyecto de ley en una política pública de desarme debe trascender hacia planes de educación, cultura y convivencia, haciendo énfasis en la necesidad de fortalecer el componente de prevención de violencia intrafamiliar, siendo este el contexto con el mayor número de actos por violencia con armas blancas.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La presente ley tiene como objeto la creación del Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano, él contendrá cinco estrategias mínimas para alcanzar sus objetivos de manera integral: 1. Campañas pedagógicas para cambiar la percepción de que las armas blancas proveen seguridad. 2. Restricción al porte y uso de armas blancas en espacios específicos. 3. Utilización de mecanismos de participación ciudadana. 4. Acciones policivas para reforzar el cumplimiento de restricciones, y 5. Regulaciones implementadas en este marco.

III. CONCEPTO CONSEJO DE POLÍTICA CRIMINAL

El Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto desfavorable al Proyecto de Acto Legislativo. El documento expone en las argumentaciones centrales que el presente proyecto de ley resulta de inconveniencia político-criminal, así mismo establece que existe una superposición de normas ya existentes.

El concepto refiere que la definición de arma blancas contradictoria e ilógica por lo que no sería solamente un objeto cortopunzante sino además todo aquello que pudiera poner en peligro la vida e integridad personal.

Adicionalmente el análisis relacionado con lo que significa peligro para la comunidad

establecido como requisito para imponer medida de aseguramiento, utiliza como uno de sus criterios el hecho de usar armas blancas estaría abriendo una puerta desproporcional para el uso de la detención preventiva, toda vez que se podría entender que todo objeto de los ya descritos implica peligro para la comunidad.

Por otro lado, tal y como lo establece el Consejo de Política Criminal, resulta incompleta la exposición de motivos en la cual no se establece la forma de implementar dicho plan en las zonas rurales del país, y lugares donde el Estado no hace presencia y se imposibilitaría hacer la labor.

Finalmente menciona que ni el articulado, ni la exposición de motivos dan cuenta sobre el impacto fiscal de estas medidas y lo que implicaría en las asignaciones estatales.

IV. CONSIDERACIONES

El presente Proyecto de Acto Legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. Especialmente las extralimitaciones que se ven reflejadas en un plan de seguridad con un componente policivo y el despliegue de accionar en todo el territorio.

Lo primero que debe considerarse es que en múltiples ocasiones el actual Código de Policía Ley 1801 de 2016 ha sido demandado ante la Corte Constitucional debido al alto grado de vulneración en los derechos fundamentales de la ciudadanía, que se han visto afectados por dicho accionar extralimitado de la fuerza pública.

El poder estatal que se le otorga a la policía nacional surge de la delegación misma que el Congreso de la República otorga en el marco de los límites constitucionales del Estado Social de Derecho con el fin único de mantener el bienestar general y el orden público con garantías de cumplimiento de los principios y derechos constitucionales.

Según el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional este poder de policía materialmente se preceptúa entre otras disposiciones normativas, en particular en los Códigos de Policía, normas que regulan conductas de comportamiento cívico y reprochan conductas de carácter contravencional-no penal para mantener el orden público. Este Poder originario del Congreso, se transfiere en ejercicio de la Función de Policía a la Rama Ejecutiva a quien originariamente le encomienda la Constitución el mantenimiento y salvaguarda del orden público, facultad de la que también gozan dependiendo de su territorio en particular: los Alcaldes (artículo 315 Constitución Política-numeral 2).

Para la determinación de las materias que debe ser objeto de regulación estatutaria, la Corte Constitucional en sus primeros años fijó que el contenido del núcleo esencial de un derecho está contenido inicialmente en la Constitución Política y corresponde a la ley estatutaria regular este contenido mínimo, adyacente y cercano al núcleo

esencial del derecho. Para otorgarle claridad al tema, la Corte Constitucional dispuso que por su naturaleza, son temas que tienen Reserva de Ley Estatutaria por expreso mandato de la Constitución Política cuando se trate de (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones de alcance general a un derecho, y (ii) la determinación de los principios básicos inherentes al mismo derecho¹.

La inconstitucionalidad de la norma resulta evidente a lo largo de todo su texto, dado que en ningún momento se encuentra la intervención de un Juez de la República para que sanee la actuación o límite de forma anterior o posterior a la realización del registro-allanamiento los poderes del alcalde, transgrediendo garantías fundamentales como el debido proceso y más importante aún, la reserva judicial para emitir esta clase de órdenes, siendo una transgresión insanable del artículo 28 de la Constitución de 1991².

A continuación, se presentan los artículos en los cuales se considera existe una problemática relacionada:

El proyecto plantea un problema en términos del concepto de arma blanca, el artículo 8° menciona “ni instrumentos que puedan emplearse en la comisión de hechos que pongan en peligro la vida y la integridad personal o el patrimonio económico de las personas” por lo cual preocupa que la definición amplia pueda vulnerar los derechos de la ciudadanía frente a las posibles extralimitaciones que pueden presentarse con algunos integrantes de la fuerza pública.

Por otro lado se podría ver vulnerada la autonomía de las comunidades en las regiones, según artículo 4°: El Plan Nacional de Desarme Ciudadano, busca llegar a diferentes poblaciones y, por ende, cada municipio creará las estrategias necesarias y particulares para el cumplimiento de la normativa con el fin de llegar diferenciadamente a menores de edad, poblaciones protegidas constitucionalmente, grupos minoritarios y demás poblaciones identificadas en diagnósticos de variables como ciclos vitales y ubicación geográfica, según afectación del fenómeno de agresiones en el municipio de acuerdo a las cifras oficiales de Policía, Fiscalía, Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, Ejército y Medicina Legal.

Artículo 9°: – Las autoridades territoriales, gobernadores y alcaldes coordinarán con la Policía Nacional el desarrollo de operativos a efecto de dar cumplimiento al objeto de la presente ley.

Artículo 11: En el caso de que en los operativos se configuren comportamientos contrarios a la convivencia las autoridades de policía deberán dar aplicación a las medidas correctivas de

que habla la Ley 1801 de 2016. En caso de que el comportamiento contrario a la convivencia también constituya una conducta tipificada en el Código Penal la autoridad de policía lo pondrá en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación

Artículo 12. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional, proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. A su vez las entidades territoriales, en ejercicio de las funciones de garantía de la seguridad y orden público desarrollarán los planes que implementen y desarrollen el Plan Nacional de Desarme Ciudadano.

Frente al artículo 4°, el artículo 330 de la Constitución Nacional frente a los Consejos Indígenas manda colaborar con la conservación del orden público dentro de su ámbito territorial, siguiendo exclusivamente las órdenes y reglas del Gobierno nacional. Empero, cabe resaltar que, para estos efectos, la Constitución determina que los territorios indígenas (y, por ende, sus autoridades), no están subordinados a los alcaldes con quienes compartan la condición territorial ni tampoco a los gobernadores que se encontraran en la misma circunstancia, evitando el conflicto de intereses que podría llegar a presentarse cuando se involucraran entidades territoriales indígenas que comprendan más de un municipio o departamento. Asimismo, el proyecto desconocería el Acuerdo Final en el que hay un compromiso por parte del Estado de reconocer a las guardias campesinas, indígenas y cimarronas, de tal forma que se estaría violando estos mecanismos de autoprotección de las comunidades.

Frente al artículo 9° no se establecen cuáles serían las limitaciones y alcances de dichos operativos, debe siempre ponerse de primero los derechos constitucionales de la ciudadanía, no es posible establecer mecanismos de vigilancia masiva que, por su ausencia de definiciones y límites, y por su falta de ponderación entre medios y fines, resultan violatorios del derecho a la intimidad y al *habeas data*.

Frente al artículo 11, debe aclararse que, en abril del 2017, la Corte Constitucional tumbó varios artículos del nuevo Código, específicamente desde el 47 hasta el 75 y siguen pendientes por emitir sentencia de muchas otras normas violatorias de la Constitución establecidas en el Código de Policía.

Frente al artículo 12 se debe incluir también a los demás actores de construcción de política pública, más allá del ministerio de Defensa, debe emprenderse un accionar participativo que de manera amplia logre consolidar los aportes de las principales organizaciones de sociedad civil en el desarrollo de este tipo de planes.

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a 31 de mayo de este año se registraron 4.665 homicidios, de los cuales 3.396 fueron causados por arma de fuego y 963 con algún tipo de arma blanca, a 843 hombres y a 130 mujeres. Así mismo, durante el año 2017 se

¹ Demanda al Código de Policía, Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/2542-demanda-contra-el-codigo-de-policia>

² *Ibíd.*

presentaron 11.373 homicidios en todo el país, 8.143 fueron provocados con armas de fuego y 2.521 con arma blanca, en modalidades como vicariato, riñas y atraco; 1.150 de estos tuvieron lugar en Bogotá, con la muerte de 1.040 hombres y 110 mujeres.

Si bien, la iniciativa responde a la preocupación de los colombianos y de las autoridades por el aumento de los homicidios ocasionados con este tipo de arma, entre las cuales se incluyen cuchillos, puñales, puñaletas, navajas y otros similares utilizados como armas de carácter defensivo u ofensivo.

Es necesaria una política de inclusión social. Esa es la mejor política de seguridad preventiva que pueda existir. Prevención es inclusión y superar la segregación social es el camino más cierto de prevención de la violencia urbana y el delito. Hemos insistido que la seguridad ciudadana se construye desde un enfoque de garantía de derechos y libertades ciudadanas, el accionar y el abuso policivo pueden ser un riesgo para este tipo de iniciativas, por lo que debemos mejorar el camino hacia la prevención del delito como resultado de la realización de dichos derechos.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.**

Cordialmente,



Angela María Robledo
Representante a la Cámara
Colombia Humana

CONTENIDO

Gaceta número 975 - miércoles 14 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes en primer debate primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate, al Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.S.E. y se dictan otras disposiciones..... 7

Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto definitivo aprobado en primer debate en Cámara al Proyecto de Ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece Primero (1º) de agosto, Día de la Emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal..... 15

Informe de ponencia negativa al Proyecto de acto legislativo número 021 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política y se otorgan derechos de carrera administrativa. 23

Informe de ponencia negativa para el Proyecto de Ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano. 27