



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 752

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 35 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 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 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

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de **ponencia positiva** al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 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, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA

- La cadena perpetua en la legislación comparada
- El aumento de los delitos que afectan la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, niñas y adolescentes en Colombia
- La prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política y en los tratados internacionales.
- Las actuales penas para los delitos que atentan contra la libertad integridad información sexual de los niños, niñas y adolescentes no son proporcionales respecto de la gravedad de estas conductas.
- El proyecto de acto legislativo no niega el carácter resocializador de la pena
- Los tratados internacionales no prohíben la pena de prisión perpetua
- La cadena perpetua no resulta una medida desproporcionalmente costosa
- Los delitos sexuales contra menores tienen un alto nivel de reincidencia en Colombia

V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL.

- La dimensión de la dignidad humana
- La competencia del constituyente secundario para reformar el artículo 34 de la Constitución.
- Las cargas que no corresponde a los niños, niñas y adolescentes soportar frente al deber de protección del Estado.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

VII. PROPOSICIÓN.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 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, es de autoría de los honorables Representantes *Martha Patricia Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo, Harry Giovanni González García, César Augusto Lorduy Maldonado, Emeterio Montes, Norma Hurtado*, entre otros, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2019.

El Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones*, es de autoría de los honorables Representantes *Héctor Vergara, Aquileo Medina, Modesto Aguilera, Jairo Cristo* y los honorables Senadores *Andrés García Zuccardi, Emma Castellanos* y otras firmas, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio del año 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2019.

El 2 de agosto de la presente anualidad fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión les correspondió a los Representantes *Adriana Magali Matiz Vargas, Harry Giovanni González García, Carlos Germán Navas Talero, Élburt Díaz Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscátegui Pastrana, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán*, rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo número 001 de 2019 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, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones*, fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1-040 - 2019 el día 5 de agosto de 2019.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Establecer en nuestro ordenamiento jurídico la prisión perpetua revisable cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o la víctima este en incapacidad de resistir. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, de manera **excepcional**, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual tendrá control automático ante el superior

jerárquico y será revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado. En este orden de ideas, la presente reforma constitucional tiene como fin garantizar la protección de un segmento de la población que hoy se ve expuesto y que debe ser considerado como el tesoro máspreciado de nuestro ordenamiento jurídico.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Congreso de la República ha dado trámite, a diversas iniciativas relacionadas con establecer la prisión perpetua en el territorio nacional, tales como las siguientes:

- Proyecto de Acto Legislativo número 352 de 2019, *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. [Cadena perpetua]*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 26 de marzo de 2019 por los Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo*, entre otros; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y retirado el 21 de mayo de 2019.
- 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*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1° de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker*. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, 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, petición que fue recibida en la comisión primera el 7 de septiembre de 2018. El día 19 de septiembre del año enunciado se llevó a cabo la Audiencia Pública en donde se escucharon los diferentes comentarios acerca del proyecto de acto legislativo, en consideración a ello a continuación se enuncian:
 - A) La Procuraduría General de la Nación consideró 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 afirmó 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, si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presentan los centros de reclusión del país.

Después de haber escuchado la audiencia pública, se fijó fecha y fue debatido y aprobado en la comisión primera donde surtió su primer debate. Sin embargo, por vencimiento de términos fue archivado el 17 de diciembre de 2018.

- Proyecto de Acto Legislativo número 223 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*. Fue presentado por el honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 9 de abril de 2018; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; el proyecto fue archivado el 21 de junio de 2018.
- Proyecto de Acto Legislativo número 055 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua*. Fue presentado por el honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 1° de agosto de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; recibido concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal fue retirado el 29 de noviembre de 2017.
- Proyecto de Acto Legislativo número 240 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua*. Fue presentado por los honorables Representantes Efraín Antonio Torres Monsalvo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Alexander García Rodríguez, Nery Oros Ortiz, Ana María Rincón Herrera, Eduardo José Tous de la Ossa, Albeiro Vanegas Osorio, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Béner León Zambrano Erazo, el 23 de marzo de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate, sin embargo el proyecto no surtió su segundo debate.
- Proyecto de Acto Legislativo número 204 de 2015 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua*. Fue radicado el 19 de febrero de 2015; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate y fue archivado el 22 de junio de 2015.
- Proyecto de Acto Legislativo número 036 de 2013 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión exclusivamente cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Prisión perpetua revisable]*. Fue radicado el 30 de julio de 2013 por Yahir Fernando Acuña, Albeiro Vanegas Osorio, entre otros y retirado el 13 de noviembre de 2013.
- Proyecto de Acto Legislativo número 163 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, cadena perpetua abusadores niños*. Fue radicado el 1° de octubre de 2008 por Germán Varón Cotrino, Gloria Stella Díaz Ortiz, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 2 de diciembre de 2008.
- Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2008 Cámara, *por el cual se modifica*

el artículo 34 de la Constitución Política. (Prisión para violadores). Fue radicado el 1° de abril de 2008 por Guillermo Antonio Santos, Pedro Nelson Parra, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2008.

- Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 38 de 2007 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. Fue radicado el 20 de julio de 2007 por Guillermo Antonio Santos, Clara Isabel Pinillos, entre otros y retirado el 7 de noviembre de 2007.

IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA

Ante los hechos que avasallan a la sociedad colombiana de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, que bajo graves conductas crueles e inhumanas han sido raptados para someterlos a todo tipo de vejámenes sexuales y luego asesinarlos son delitos que generan una reacción social, y es quizás en nuestra sociedad de los pocos hechos que no nos llevan a una anomia social que nos ha marcado los esquemas de violencia presentes en nuestra historia y en nuestras generaciones, que ya no nos permite reaccionar ante el daño social que genera la misma violencia.

Esta reacción social de rechazo a este tipo de crímenes y su acuerdo frente a la imposición de la cadena perpetua se ha banalizado al considerarse populismo punitivo y considerar que este tipo de iniciativas solo buscan generar un favor de la opinión hacia el gobierno o los parlamentarios que la apoyan, banalización que irrumpe el cauce normal de la democracia, en cuanto es a través de los partidos políticos con representación política, que se da respuesta a las demandas ciudadanas.

Sin embargo, teniendo como parámetro el que el proyecto de acto legislativo busca modificar el artículo 34 de la Constitución Nacional que establece en su inciso primero: “*Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación*”, que consagra como principio la prohibición de la prisión perpetua, ello implica afectación de derechos fundamentales, por lo cual no es suficiente el querer de las mayorías para considerar acorde al Estado de derecho la modificación propuesta, pues ello implicaría una visión utilitarista al considerar como mejor opción la que más contribuye el bienestar general o satisface mayor cantidad de intereses, en caso de dudas sobre la mejor política a adoptar, pero que implica sacrificar a unas partes de la sociedad en virtud de las restantes.

Por ello este proyecto requiere de un legislador prudente y razonado frente a los argumentos que se enfrentan y en esta ponencia se hace necesario examinarlos para generar un debate acertado en un tema tan sensible y de alta transcendencia jurídica constitucional, que permita exponer un razonamiento

sustentado del llamamiento al Congreso para legislar sobre esta materia.

• LA CADENA PERPETUA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.

Si se revisa la legislación comparada, puede observarse que la cadena perpetua se encuentra inmersa en los ordenamientos jurídicos de varios países. En efecto, muchos estados consideran que para proteger los bienes jurídicos de sus asociados, resulta necesario imponer penas que restrinjan de manera permanente y excepcional la libertad de los agresores, cuando se trata de delitos que afectan gravemente a los niños, niñas y adolescentes, así como de otras conductas, que según la realidad jurídico política y social de cada país, han entendido deben ser protegidos con la máxima pena posible en cuanto a privación de la libertad. No es de extrañar que muchos de estas naciones, que incluyen la cadena perpetua como una posibilidad, son aquellas que son reconocidas por tener los más altos estándares de protección de los derechos fundamentales, ya que la protección de dichos derechos no solo se predica de quien recibe el *ius puniendi* del Estado, sino también de la sociedad y en especial de los menores.

Entre los países que cuentan con la cadena perpetua está Inglaterra, en donde por regla general esta sanción es reversible y revisable. Sin embargo, en casos excepcionales, según la gravedad del delito y la reincidencia del autor, puede que la condena no tenga la posibilidad de ser reversible y elimina la posibilidad de libertad condicional. En este país, la cadena perpetua se aplica en casos de homicidios múltiples, abusos sexuales, secuestro, premeditación o terrorismo.

Igualmente, Estados Unidos, dependiendo del Estado, cuenta con la posibilidad de imponer una cadena perpetua. En general, puede decirse que existen dos tipos de cadena perpetua: en primer lugar, está aquella que es revisable y en la que según circunstancias especiales, la persona que ha sido declarada culpable, puede acceder a la libertad condicional, después de permanecer el tiempo que fije el juez en prisión. En segundo lugar, encontramos la cadena perpetua que no puede ser revisada y que, por lo tanto, implica que la persona en efecto permanecerá presa el resto de su vida.

Alemania, por su parte, contempla una cadena perpetua revisable que, según la gravedad del delito, tal solicitud de revisión se puede hacer solamente después de 15 años.

Francia, consagra la cadena perpetua, especialmente cuando se trata de delitos relacionados con el homicidio de menores de edad precedido de violencia sexual. También se ha ampliado para casos de terrorismo y homicidio de un servidor público.

Bélgica, del mismo modo, contempla la cadena perpetua que puede ser revisable solo después de 15 años y, en los casos de mayor gravedad, solo después de 23 años.

Algo similar sucede en Holanda, donde existe una cadena perpetua revisable solo después de 27 años de prisión efectiva.

También está el caso de Dinamarca y Noruega, naciones que tienen una cadena perpetua revisable, que se aplica para los delitos más graves y cuando exista posibilidad de reincidencia.

En Suramérica, tenemos los casos de Perú, Chile, y Argentina, que consagran la cadena perpetua, en la mayoría de los casos revisable, y aplicable a los casos más graves.

Por otro lado, no es del todo cierto que no existe en Colombia la cadena perpetua, ya que el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la cual tiene jurisdicción residual sobre Colombia, tiene dentro de sus penas la cadena perpetua, así que, por lo menos indirectamente este tipo de sanciones son aplicables:

Artículo 77. Penas aplicables:

1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5° del presente Estatuto una de las penas siguientes:

- La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o
- La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.

Cómo puede observarse, en muchos países, caracterizados por tener un Estado social y democrático de derecho, como el colombiano, se aplica la cadena perpetua para delitos que afectan gravemente a la sociedad y en especial para los delitos relacionados con violencia sexual en contra de niños, niñas, y adolescentes. Estos países han encontrado que esta medida es proporcional y una respuesta político criminal adecuada para estos eventos.

• EL AUMENTO DE LOS DELITOS QUE AFECTAN LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA.

Contra los niños y niñas se ejercen distintos tipos de violencia como abuso sexual, acoso, violación o explotación sexual en la prostitución o la pornografía. “En 2002, la OMS estimó que 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto físico” según reporta Unicef. También indica el informe que “los datos disponibles sugieren que la violencia sexual afecta predominantemente a quienes han llegado a la pubertad o la adolescencia”. De acuerdo con Unicef, las revisiones sistemáticas de tasas de abuso sexual identificadas varían entre el 13,5 y el 28 por ciento de las niñas y entre el 4 y el 12 por ciento de los niños en las regiones del mundo.

La literatura especializada indica que la violencia contra los niños y niñas genera consecuencias agudas y a largo plazo como: sexuales y reproductivas y para la salud física y psicológica, entre otras.¹

En Colombia, durante el año 2018, de acuerdo con el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se realizaron 26.065 exámenes médico legales por presunto delito sexual con una tasa por cada cien mil habitantes de 52,30. De estos el **87,45% fueron practicados a niños, niñas y adolescentes**. “El 11,20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizaron a infantes entre los 0 y 4 años de edad (2.920), el 10,20% de los casos corresponden a niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645”:²

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab
(00 a 04)	645	17,17	28,91	2.275	10,20	106,89	2.920	11,20	66,98
(05 a 09)	1.370	36,47	62,58	5.045	22,61	241,25	6.415	24,61	149,86
(10 a 14)	1.108	29,50	63,72	9.350	41,91	562,50	10.458	40,12	307,50
(15 a 17)	343	9,13	19,68	2.658	11,91	159,08	3.001	11,51	87,91
(18 a 19)	57	1,52	6,50	623	2,79	74,08	680	2,61	39,59

Fuente: Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”.

Para las niñas entre 10 a 13 años de edad, el riesgo de ser víctimas de delito sexual representó el 41,9% del total de valoraciones practicadas en mujeres. En este grupo de edad, 5.713 niñas resultaron embarazadas.

De otra parte, es importante señalar que los departamentos que reportaron los mayores casos de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Bogotá con 3.622 casos, Antioquia con 2.862 casos, Valle del Cauca con 2.009 casos y Cundinamarca con 1.437 casos, los cuales representan el **43,5%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	102
Antioquia	2.862
Arauca	238
Archipiélago de San Andrés y Providencia	20
Atlántico	1.106
Bogotá	3.622
Bolívar	994
Boyacá	541
Caldas	470
Caquetá	288
Casanare	435
Cauca	378
Cesar	583
Chocó	205
Córdoba	599
Cundinamarca	1.437
Guainía	39
Guaviare	25
Huila	696

¹ [https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_\(Radford_et_al\)\(final\).pdf](https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_(Radford_et_al)(final).pdf)

² <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60?version=1.1>

La Guajira	327
Magdalena	469
Meta	805
Nariño	86
Norte de Santander	488
Putumayo	202
Quindío	487
Risaralda	641
Santander	1.197
Sucre	434
Tolima	987
Valle del Cauca	2.009
Vaupés	0
Vichada	10
Sin información	6
TOTAL	22.794

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

Entre enero y mayo de 2019, de los 98.213 exámenes médico legales realizados por lesiones no fatales, el 10,82% correspondieron a presunto delito sexual. Las ciudades capitales con mayor número de casos fueron Bogotá (22,978), Medellín (5.581) y Cali (4.436).

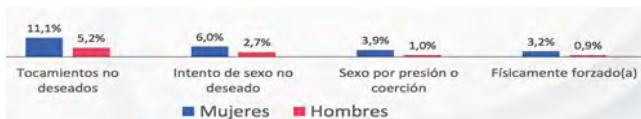
Ahora bien, en el mes de julio de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, en alianza estratégica con 16 entidades, dio a conocer los resultados de la primera Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNA), elaborada por primera vez en Colombia, la cual arrojó resultados alarmantes:

- El 23.1% de los jóvenes encuestados de 18 a 24 años sufrieron violencia sexual antes de los 18 años, esto a nivel nacional, y la cifra es aún mayor en los municipios afectados por el conflicto, en los cuales el porcentaje es del 24.4%, siendo las mujeres las que reportan las mayores cifras, con una diferencia del 7.5% frente a los hombres (a nivel nacional):

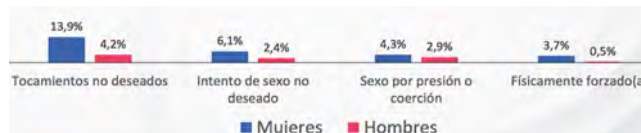


- Si se analiza cada una de las formas de violencia sexual, se evidencia que, las mujeres tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados, reportan los porcentajes más altos, con diferencias frente a los hombres de más del 50%:

NACIONAL



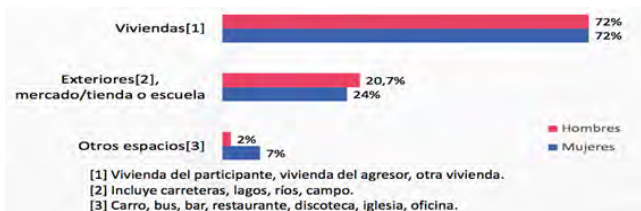
PRIORIZADOS



- En relación a los perpetradores más frecuentes en la experiencia del primer acto de violencia sexual contra las niñas y los niños antes de los 18 años, se observa que los miembros de la familia son los primeros responsables de estos actos reprochables:

Mujeres		Hombres	
28,4%	Miembro de la familia	42,5%	Amistad
22,5%	Extraño	20,9%	Vecino
18,9%	Compañero(a) romántico	19,1%	Extraño

- Respecto al lugar de ocurrencia del primer incidente de violencia sexual antes de los 18 años, se evidencia que las viviendas son el lugar más frecuente donde se llevan a cabo estos actos:



A continuación, se presentan las cifras de personas privadas de la libertad en calidad de condenadas y sindicadas por delitos que pueden estar relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec):

Modalidad Delictiva	Hombre Cond.	Mujer Cond.	Total Cond.	Hombre Sind.	Mujer Sindi.	Total Sind.	Total Intram.	Particip. %
Actos sexuales con menor de catorce años	5.142	59	5.201	2.914	28	2.942	8.143	4,2 %
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	4.323	39	4.362	2.303	32	2.335	6.697	3,4 %
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	98	3	101	129	2	131	232	0,1 %
Pornografía con menores de edad	120	13	133	97	2	99	232	0,1 %
Proxenetismo con menor de edad	28	33	61	27	21	48	109	0,1 %
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	23	2	25	38	0	38	63	0,0 %
Estímulo a la prostitución de menores de edad	20	8	28	9	2	11	39	0,0 %
Total delitos seleccionados	9.754	157	9.911	5.517	87	5.604	15.515	8%
Total delitos	119.898	8.514	128.412	60.349	5.431	65.780	194.192	100 %

Tabla 1: PPL sindicados y condenados por delitos relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo de Inpec. Elaboración: OPC. Fuente: Tableros estadísticos - Inpec. Fecha: 12 de julio 2019.

En relación con el número de noticias criminales de los delitos relacionados con violencia sexual contra menores, se evidencia que en los últimos cinco años se ha presentado una tendencia en aumento en el número de noticias criminales (2.186 en promedio).

Delito	Noticias Criminales Nacional				
	2014	2015	2016	2017	2018
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.	9.396	9.626	9.794	11.364	11.513
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años.	1.333	1.233	1.266	1.744	2.291
Artículo 213-a. Proxenetismo con menor de edad.	22	16	29	25	28

Delito	Noticias Criminales Nacional				
	2014	2015	2016	2017	2018
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.	21	30	19	30	25
Artículo 217-a. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	181	185	179	275	326
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años.	491	773	881	1.174	1.303
Total capturas delitos seleccionados	11.444	11.863	12.168	14.612	15.486
Total capturas todos los delitos	1.137.253	1.176.501	1.202.378	1.262.762	1.370.749

Tabla 2: Cantidad noticias criminales por año ingreso. Elaboración: OPC. Fuente: FGN – Datos a enero 10 de 2019.

Año	Hombre				Mujer				Total
	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	
2014	553	1.237	871	238	1.756	3.902	7.427	2.132	18.116
2015	597	1.269	954	245	2.011	4.162	7.648	2.295	19.181
2016	563	1.183	725	421	1.810	3.795	6.188	3.731	18.416
2017	599	1.211	859	437	2.049	4.362	7.018	4.128	20.663
2018	645	1.370	1.108	343	2.275	5.045	9.350	2.658	22.794

Tabla 3: Exámenes médico legales sexológicos por presunto delito sexual por grupos de edad y sexo de la víctima. Elaboración: OPC. Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

De las anteriores cifras se puede concluir que existe una tendencia al alza en los delitos sexuales en los que las víctimas son menores de edad, razón por la cual resulta necesario tomar medidas que protejan a los niños, niñas, y adolescentes del país. Desde luego, estas medidas abarcan diferentes ámbitos, como por ejemplo el mejoramiento de las capacidades investigativas, el aumento de la eficacia del sistema de justicia y la educación respecto a la protección de los bienes jurídicos de los menores, etc. Entre estas y muchas medidas, se considera necesario el aumento de la capacidad punitiva del Estado, tanto como herramienta disuasoria para la sociedad, así como también al ser mecanismo que evita la reincidencia en estos delitos.

Otro de los flagelos que afecta a los niños, niñas y adolescentes es el homicidio, conducta que para el año 2018, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se presentó en 713 casos, de los cuales 596 correspondieron al sexo masculino y 114 al sexo femenino:

Edad	Hombre	Mujer	Indeterminado	Total
(00 a 04)	32	23	-	55
(05 a 09)	15	8	-	23
(10 a 14)	60	27	-	87
(15 a 17)	489	56	3	548

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa>.

Ahora bien, respecto a los departamentos que reportaron los mayores casos de homicidio contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Valle del Cauca con 176 casos, Antioquia con 159 casos, Nariño con 24 casos y Huila con 22 casos, los cuales representan el **62.2%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	3
Antioquia	159
Arauca	5
Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
Atlántico	23
Bogotá	66
Bolívar	20
Boyacá	3
Caldas	5
Caquetá	14
Casanare	4
Cauca	18
Cesar	14
Chocó	13
Córdoba	7
Cundinamarca	16
Guainía	0
Guaviare	0
Huila	22
La Guajira	12
Magdalena	10
Meta	11
Nariño	24
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	15
Risaralda	4
Santander	13
Sucre	4
Tolima	17
Valle del Cauca	176
Vaupés	0
Vichada	0
Sin información	0
TOTAL	713

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>.

• **LA PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

No puede perderse de vista que existen varios Instrumentos internacionales que imponen a Colombia una serie de obligaciones de protección de los niños niña y adolescente. Entre los más importantes están la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos estos tratados internacionales imponen a Colombia el deber de proteger de manera efectiva los bienes jurídicos de los menores, así como también el prevenir y castigar de forma oportuna las afectaciones a tales derechos. De igual forma, estos instrumentos recalcan la prevalencia del interés del menor, frente a otros derechos, dentro de los cuales están los de las personas procesadas y condenadas. Es así como la Convención sobre los Derechos del Niño consagra:

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. (subrayado fuera de texto)*
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.*

(...)

El artículo 19 de este instrumento internacional, compele a los Estados que, como Colombia, lo han ratificado, a proteger a los menores de cualquier forma de abuso, especialmente cuando se afectan su integridad sexual, a través de todas las medidas posibles, incluidas las legislativas:

Artículo 19

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra*

persona que lo tenga a su cargo (subrayado fuera de texto).

De igual forma el Informe Mundial de la Unicef sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes, realizó la siguiente recomendación:

“9. Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad

Recomiendo que los Estados aumenten la confianza de la comunidad en el sistema de justicia haciendo que todos los que cometan actos de violencia contra los niños rindan cuentas ante la justicia y garantizando que se les responsabiliza de sus actos mediante procedimientos y sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas. Se debe impedir que trabajen con niños personas culpables de delitos violentos y abusos sexuales contra los niños. (Subrayado fuera de texto)³.

El presente Proyecto de Acto Legislativo cumple con estos estándares y recomendaciones internacionales, ya que la cadena perpetua es, como se verá más adelante, una medida legislativa proporcional y efectiva para proteger los derechos de los menores. En otras palabras, con este acto legislativo Colombia está cumpliendo con las obligaciones de carácter internacional frente a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Pero no solo son los tratados internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los que establecen la prevalencia de los intereses de los menores. Es así como el artículo 44 de la Carta Política, dispone:

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

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

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

³ PINHEIRO, Paulo Sergio. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes. Unicef. En línea: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en desarrollo el artículo mencionado, los delitos que afectan la libertad e integridad sexual de los menores son una fuente de riesgo a varios derechos fundamentales, tales como la vida en condiciones dignas, la libertad, la igualdad, la integridad personal. En específico la Corte insiste en **“el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción”**⁴. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, del mencionado artículo 44 se deducen algunos de los derechos fundamentales que radican en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y, consagra los siguientes principios: i) el principio de la protección integral, enunciado como el deber de proteger a los niños contra todo tipo de violencia física o moral, o abandono, entre otros situaciones que vulneren sus derechos, ii) el principio de corresponsabilidad, que consiste primordialmente en el deber de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, y iii) el principio de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

Como se puede ver, el marco normativo impone dos obligaciones al Estado colombiano que resulta pertinente mencionar y son los siguientes:

1. La obligación de propender por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes por medio de las medidas de orden legislativo, administrativo o jurisdiccional, que sean necesarias, y

2. La obligación a cargo del órgano legislativo, de las autoridades administrativas y judiciales de atender el interés superior del niño en todas aquellas decisiones afecten o puedan afectar sus derechos, lo cual se traduce, a su vez, en la prevalencia de sus derechos, en caso de conflicto con los derechos de otras personas.

El principio de la prevalencia del interés superior del niño, por su propia naturaleza, es relevante cuando dicho interés entra en conflicto con otras expectativas o derechos, que a pesar de gozar de reconocimiento y protección constitucional o legal deben ceder frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tal circunstancia ha llevado a la Corte Constitucional a destacar el carácter relacional del principio de la prevalencia del interés superior del niño, en los siguientes términos:

El denominado “interés superior” es un concepto de suma importancia que transformó sustancialmente el enfoque tradicional que informaba el tratamiento de los menores de edad. En el pasado, el menor era considerado “menos que los demás” y, por consiguiente, su intervención y

participación, en la vida jurídica (salvo algunos actos en que podía intervenir mediante representante) y, en la gran mayoría de situaciones que lo afectaban, prácticamente era inexistente o muy reducida.

(...)

La más especializada doctrina coincide en señalar que el interés superior del menor, se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor. (Sentencia T-408 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) subrayado fuera de texto.

Por lo tanto, en el caso de las reformas legislativas encaminadas a modificar el régimen penal aplicable a las personas que cometen delitos contra niños, niñas y adolescentes puede presentarse una contradicción entre el interés de las personas investigadas y juzgadas, y el interés de los niños que han sido víctimas de los delitos respectivos.

Esta contradicción puede ser resuelta por el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa y en el ámbito de la política criminal del Estado, a favor del interés superior del niño, materializando su carácter prevalente.

La Corte Constitucional ha destacado que lo anterior no corresponde a una decisión caprichosa del legislador, sino que, por el contrario, responde a un ejercicio de ponderación en donde el órgano legislativo puede definir un tratamiento legal diferenciado para las personas procesadas y condenadas por delitos contra la infancia y la adolescencia, con el fin de materializar la prevalencia del interés superior del niño. A propósito de la prohibición de aplicar el principio de oportunidad, ha manifestado lo siguiente:

No debe perderse de vista que los artículos iniciales del Código de la Infancia resaltan tal prevalencia al advertir que en todo “acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.” Y que “En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente” (artículo 9° Ley 1098 de 2006).

De conformidad con las conclusiones del primer capítulo de esta providencia, los derechos de los

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-080 de 15 de agosto 2018, magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo, Asunto: Control automático de constitucionalidad del Proyecto de ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

niños tienen prelación sobre los derechos de los demás y que tanto el texto constitucional como los tratados internacionales suscritos por Colombia se encaminan a garantizar el mayor grado de protección posible. Este énfasis especial del sistema jurídico permite entender como razonable que el legislador no autorice que la acción penal se suspenda, se renuncie o se termine cuando el delito de que se trata afecta gravemente la integridad, la libertad y la formación sexual del menor. En otras palabras, el interés superior del menor, es decir, “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (artículo 8° Ley 1098 de 2006), y que es criterio de interpretación de las normas demandadas, impone que, frente a la opción de renunciar a la acción penal o suspenderla, el Estado deba escoger por investigarla y sancionarla.

En primer lugar, la Corte evidencia que la protección de los derechos de los menores no sería efectiva si el Estado renunciara a sancionar las conductas que afectan de manera grave derechos de categoría prevalente. La función disuasiva de la pena se encamina a que los abusos cometidos contra los niños y adolescentes dejen de cometerse, por lo que renunciar a ella despojaría al Estado de una herramienta crucial en la lucha contra el abuso infantil. Se inaplicaría, por esta vía, la imposición de protección integral que la propia Ley 1098 ha previsto para los menores, cuando dispuso “Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.”

(...)

A los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario, a los delitos de lesa humanidad, se suman entonces, por virtud de los tratados internacionales de protección a la niñez, los delitos que menoscaban derechos íntimamente ligados con la esencia y dignidad del ser humano, como su integridad sexual, personal y su libertad. Por ello, atendiendo a los límites mismos del principio de oportunidad, el Estado no está autorizado para omitir, suspender o renunciar a la acción penal cuando el afectado en estos casos es un menor de edad. (Sentencia C-738/2008) subrayado fuera de texto.

Finalmente, para concluir este punto, en primer lugar, se reitera que estas reglas han sido definidas por el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración normativa, que a su vez hace parte de la política criminal del Estado. La Corte Constitucional ha abordado esta facultad del legislador, en lo que atañe al otorgamiento de beneficios penales, y explica lo siguiente:

Con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que es una manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia. (Sentencia C-073 de 2010. M. P. Humberto Sierra Porto) subrayado fuera de texto.

En el mismo sentido, como se puede ver en la exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006 y de la Ley 1236 de 2008, por medio de la cual se modificaron algunos delitos referidos al abuso sexual, en opinión del legislador el aumento de las penas y la prohibición de otorgar beneficios penales, constituye un mecanismo idóneo para materializar el principio de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que deberían inducir cambios culturales favorables a la garantía de sus derechos. La exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006, incluye el siguiente apartado:

Por ello el país tiene una deuda con los niños y las niñas que son víctimas de los vejámenes más atroces, lo que hace necesario promover normas persuasivas que impongan sanciones severas contra los adultos que los maltraten y que cometan delitos contra ellos y ellas. En aras de la prevalencia de los derechos de los niños se hace imperativo aumentar las penas de los delitos en los que haya una víctima menor de edad, así como negar los beneficios jurídicos establecidos en la ley penal, salvo los de orden constitucional, para quienes cometan delitos contra los niños y las niñas.

Sin lugar a dudas, el hecho de contar con una legislación que contemple sanciones para quienes ejerzan castigos corporales o maltrato infantil por sí misma no soluciona el problema. Sin embargo, conseguir su aplicación es en sí misma es una manera de educar a la sociedad y de caminar hacia los cambios culturales que tanto requiere esta sociedad deprimida.

De lo anterior puede concluirse que, desde el punto de vista constitucional, la salvaguarda del interés superior del menor, es un elemento fundamental dentro de la Concepción del Estado social de derecho previsto en la Constitución Política colombiana. Por ello implementar acciones y mecanismos que protejan los derechos de los menores es un desarrollo del modelo de Estado colombiano e implica el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades frente a la protección eficaz de los derechos de los menores y a la sanción efectiva cuando estos son vulnerados.

• **LAS ACTUALES PENAS PARA LOS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD INTEGRIDAD INFORMACIÓN SEXUAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO SON PROPORCIONALES RESPECTO DE LA GRAVEDAD DE ESTAS CONDUCTAS**

Si se examinan los tipos penales relacionados con delitos violentos de orden sexual en contra de los niños, niñas y adolescentes, se evidencia que tienen penas comparativamente menos graves que otros delitos que afectan bienes jurídicos, y que incluso son menos importantes que la libertad, la integridad y la formación sexual de los menores. En efecto, si se examinan algunos de estos delitos se encontrará que, incluso con el agravante de tratarse de víctimas menores de edad, la pena resulta inferior que otros delitos menos graves. A continuación se presentan algunos ejemplos de las actuales penas aplicables⁵:

- **Acceso carnal violento (artículo 205 CP):** Esta conducta tiene una pena de doce (12) años a veinte (20) años de prisión. Cuando este delito es agravado (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión.
- **Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (artículo 207 CP):** La pena de este delito es de doce (12) años a veinte (20) años de prisión cuando es acceso carnal y de (8) años a dieciséis (16) años cuando es acto sexual. Si la conducta es agravada (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad: si es acceso carnal la pena es de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión. Si se trata de un acto sexual la pena es de diez (10) años y ocho (8) meses a veinticuatro (24) años de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida (artículo 138 C. P.):** La pena establecida es de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años. Si se trata de una conducta agravada, (artículo 211 C.P.), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, es decir, de diecisiete 17 años y once (11) meses a cuarenta (40) años y seis (6) meses de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida menor de catorce años (artículo 138a C. P.):** Su pena es de trece años (13) y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años.
- **Actos sexuales violentos en persona protegida (artículo 139 C. P.):** La establecida es de cinco (5) años y cuatro (4) meses a trece (13) años y seis (6) meses de prisión. Cuando el delito es agravado (artículo 211 C. P.), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de siete (7) años y dos (2) meses a veintisiete (27) años de prisión.
- **Prostitución forzada en persona protegida (artículo 140 C. P.):** Este delito tiene una pena de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años de prisión.
- **Proxenetismo con menor de edad (artículo 213ª C. P.):** La pena consagrada para esta conducta es de catorce (14) años a veinticinco (25) años de prisión y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el hecho es agravado (artículo 216 C. P.), esto es, cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de 18 años y 8 meses a 37 años y 6 meses.
- **Constreñimiento a la prostitución (artículo 214 C. P.):** Su pena es de nueve (9) años a trece (13) años de prisión. Si se aplica el agravante (artículo 216 C. P.) cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de 12 años a 19 años y 6 meses y una multa de ochenta y ocho (88) a mil doscientos veinticinco (1.125) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que delitos como el acceso carnal violento, incluso cuando se realiza en contra de un menor, tiene una pena máxima de 30 años, de la misma forma el acto sexual o el acceso carnal con persona incapaz de resistir, agravado por ser la víctima un menor de edad tiene una pena de 27 años de prisión, el proxenetismo agravado cuando se trata de un menor de 14 años tiene, a su vez, una pena de 37 años. De igual forma, los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado, esto es, cuando atentan contra bienes jurídicos protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, la pena máxima es de 27 años.

Si bien estos delitos tienen penas que podrían ser consideradas altas, si se examinan otros tipos penales que afectan bienes jurídicos de menor entidad, se puede observar que, comparativamente, los delitos sexuales contra menores tienen penas incluso menores que, por ejemplo, algunos delitos contra el patrimonio económico. En efecto, un hurto agravado (artículo 240 C. P.) y calificado (artículo 241 C. P.), cuando la cosa hurtada supera 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (artículo 267 C. P.), tiene una pena máxima de 36 años y 8 meses, es decir, una pena considerablemente mayor al acceso carnal violento y a otros delitos antes mencionados y casi igual que los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado. Otro ejemplo de esta desproporción es el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 C. P. Inciso 1º) tiene una pena máxima de 30 años, esto es

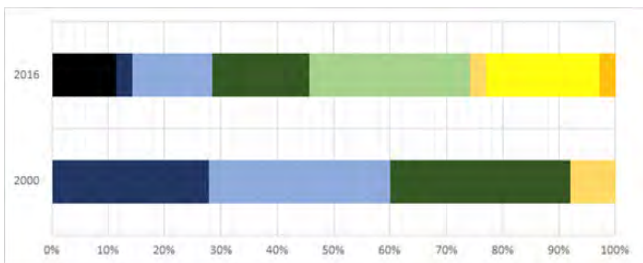
⁵ Las cifras que se presentan a continuación corresponden a penas aproximadas al pasar la sanciones de meses a años.

superior a varias de las conductas mencionadas. La misma situación sucede con el terrorismo agravado (artículo 344 C. P.).

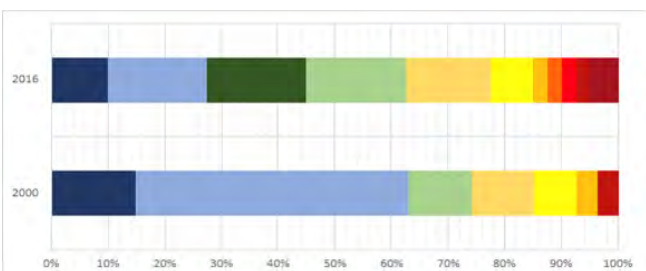
Podría pensarse que estos ejemplos son situaciones aisladas, sin embargo, si se examinan los montos punitivos respecto de bienes jurídicos que son de igual importancia que la protección de la libertad integridad información sexual de los menores, se podrá observar que estos delitos tienen penas menores que otras conductas igualmente graves. Las gráficas que se presentan a continuación⁶ muestran la intensidad punitiva de acuerdo a los bienes jurídicos que están en el Código Penal, de tal manera que “El valor 10 corresponde a la pena máxima posible en cada uno de los momentos comparados: 40 años en el 2000 y 50 años en el 2016. El valor 0 indica, o que la modalidad delictiva no contempla pena de prisión, o que la pena máxima de prisión es menor o igual a tres (3) años –en el caso del 2000–, o menor o igual a cuatro coma cinco (4,5) años –en el caso del 2016–. Mayor a 10, por último, indica la presencia en el título de modalidades delictivas castigadas con pena de prisión por encima de los 50 años”⁷. Así, el color rojo indica aquellos bienes jurídicos que mayor penas tienen consagradas en el Código Penal. La primera gráfica corresponde a la intensidad de las penas de los delitos sexuales y posteriormente, se muestran las gráficas correspondientes a otros bienes jurídicos:

Anexo número 4. Composición de cada uno de los títulos del Libro II, Código Penal, según escala de gravedad de las penas de cada una de las modalidades delictivas que lo componen⁸

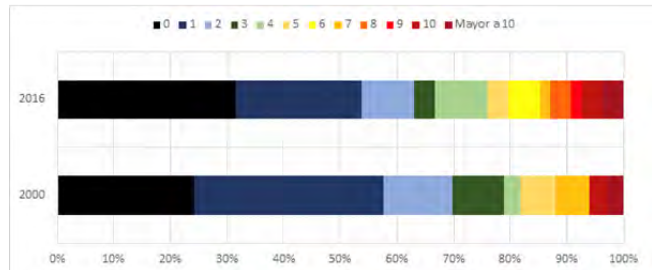
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales (IV)



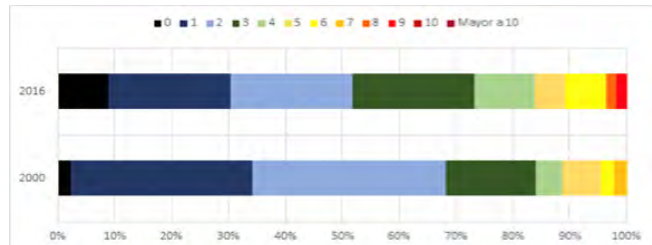
Delitos contra la vida y la integridad personal (I)



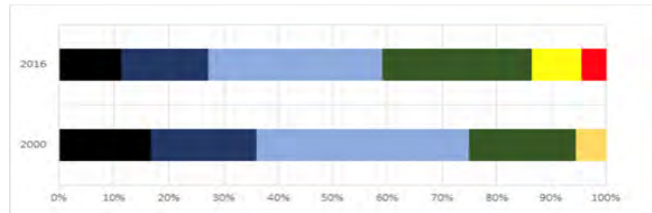
Delitos contra la libertad individual y otras garantías (III)



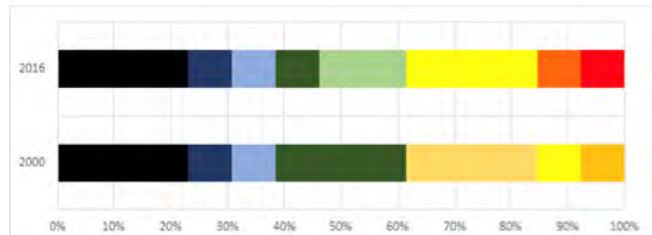
Delitos contra la seguridad pública (XII)



Delitos contra la salud pública (XIII)



Delitos contra la existencia y seguridad del Estado (XVII)



Del anterior estudio se deduce fácilmente que existen otros bienes jurídicos de igual o incluso menor entidad que la libertad, integridad y formación sexual, especialmente de los menores, que tienen penas superiores, tales como la vida y la integridad personal, la libertad individual y otras garantías, la seguridad pública, la salud pública o la existencia y seguridad del Estado. Es decir, los delitos sexuales contra menores tienen, inexplicablemente un menor peso, que otros bienes jurídicos, pese a que los derechos de los menores prevalecen sobre los de los demás.

La conclusión a la que se puede arribar en este aspecto, es que las penas de los delitos sexuales que se cometen contra menores no son proporcionales a la gravedad del hecho, de ahí que resulte necesario no solo un aumento de pena, sino la posibilidad de imponer excepcionalmente la cadena perpetua para así garantizar una retribución justa y la no reiteración de la conducta por parte del agresor.

- **EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO NIEGA EL CARÁCTER RESOCIALIZADOR DE LA PENA.**

El artículo cuarto del Código Penal establece que:

⁶ GONZÁLEZ Amado, Iván. CITA Triana, Ricardo. LA PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS EN LA LEGISLACIÓN PENAL COLOMBIANA. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. p. 284 y ss.

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.

Artículo 4°. Funciones de la pena. *La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.*

La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La reinserción social mencionada en el artículo, hace referencia al carácter resocializador de la pena. Así, en las sentencias C-261 de 1996, C-806 de 2002 y C-328 de 2016, la Corte Constitucional vinculó la resocialización con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma, en la Sentencia C-430 de 1996, la Corte Constitucional aclaró que uno de los objetivos del derecho penal es la resocialización, especialmente en la etapa de la ejecución de la pena. Siguiendo esta línea, está la Sentencia C-144 de 1997, en la cual se expresó que la finalidad de las penas estatales es la resocialización del condenado dentro del respeto por su autonomía y dignidad ya que, el objeto del derecho penal, propio de un Estado Social de Derecho no puede ser la exclusión del infractor si no su reinserción al pacto social. En Sentencia C-565 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad de la pena máxima del delito de secuestro, en esa ocasión recalcó la necesidad de poner límites a las penas de prisión basados en la resocialización:

“Por las expresadas razones, concluye la Corte que el legislador ha hecho un adecuado uso de la potestad de dar tratamientos diferentes a situaciones que por su naturaleza así lo imponen. Por lo demás, como ya quedó expuesto, lo que compromete la existencia de la posibilidad de resocialización no es la drástica incriminación de la conducta delictiva, sino más bien la existencia de sistemas que, como los subrogados penales y los sistemas de redención de la pena, garanticen al individuo que rectifica y en ruta su conducta, la efectiva reinserción en sociedad, aspecto este que, por no constituir el contenido de las normas demandadas, no puede la Corporación entrar a analizar en esta oportunidad”.

Por su parte el artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, formula como una finalidad de la privación de la libertad la resocialización:

Artículo 5°. Derecho a la Integridad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
2. *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.*
3. *La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*
4. *Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un*

tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. *Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*
6. ***Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.*** *(Negrilla fuera de texto).*

Es claro entonces que en un sistema penal propio de un estado democrático de derecho la resocialización no puede ser negada absolutamente, so pena de que cualquier norma que así lo establezca sea cuestionada desde el punto de vista constitucional. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo no elimina el carácter resocializador de la pena, por dos evidentes razones:

- En primer lugar, estamos frente a una pena perpetua revisable y reversible ya que la prisión perpetua puede ser revocada si se cumplen los preceptos que la ley establezca para ello, en particular la efectiva resocialización del condenado. Lo que sí establece este acto legislativo es que tal revisión no se podrá realizar antes de 25 años, contados a partir de la imposición de la pena.
- En segundo lugar, las personas condenadas a cadena perpetua tendrán acceso, en condiciones de igualdad, a todos los programas de resocialización establecidos, tales como la posibilidad de realizar estudios o actividades productivas, que les permite emprender un proceso efectivo de resocialización.

Así las cosas, es equivocado pensar que la cadena perpetua, en los términos establecidos en el proyecto de ley, descarta las posibilidades de resocialización del condenado y afecta desproporcionadamente su dignidad.

• LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO PROHIBEN LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA.

Si se revisan los tratados internacionales, ninguno de aquellos que ha sido ratificado por Colombia desapueba expresamente la cadena perpetua. Por el contrario, como se indicó muchos de los países que han ratificado estos tratados tienen dentro de su legislación la posibilidad de imponer penas de prisión perpetua, cuando se trata de delitos graves, particularmente, los delitos sexuales que se cometen en contra de los niños, niñas y adolescentes.

Lo que sí está prohibido en varios instrumentos internacionales es someter a las personas a penas que pueden ser consideradas crueles, inhumanas o degradantes, como también lo hace el artículo 34 de nuestra Carta Política. Así, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por Colombia, establece en

su artículo 5°, numeral 2, la prohibición para los estados de someter a la persona a torturas o penas crueles, inhumanas y degradantes. Igualmente, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura y Penas Cruels, Inhumanas y Degradantes, estipula en su artículo 16, numeral 1 que *“Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura”*.

Como puede observarse, no existe impedimento en el ámbito internacional que le permita a Colombia modificar su Constitución, en desarrollo de la libertad de configuración de legislativa, para así crear la posibilidad excepcional de imponer una cadena perpetua que sea tanto reversible como revisable.

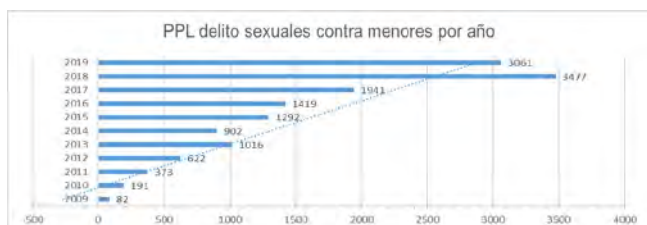
• **LA CADENA PERPETUA NO RESULTA UNA MEDIDA DESPROPORCIONALMENTE COSTOSA**

La cadena perpetua, en los términos establecidos en este proyecto de acto legislativo, no resulta una medida costosa desde el punto de vista financiero, si se tienen cuenta que, en primer lugar, se tratara de eventos excepcionales, en los cuales se podría aplicar dicha sanción. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las noticias criminales reportadas en el periodo 2014 a 2018 de los delitos corresponden solamente al **1,06%** del número de noticias criminales a nivel nacional, es decir, respecto de la totalidad de los delitos denunciados, los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes son ligeramente superiores al 1%, haciendo que la posibilidad de que se aplique la prisión perpetua sea aún más reducida, aunado a su carácter excepcional.

Finalmente, teniendo en cuenta el interés superior del menor, debe decirse que la protección de los niños, niñas y adolescentes no puede estar limitada por aspectos presupuestales, los cuales, como se observan no representa un impacto desproporcionado al sistema penitenciario colombiano.

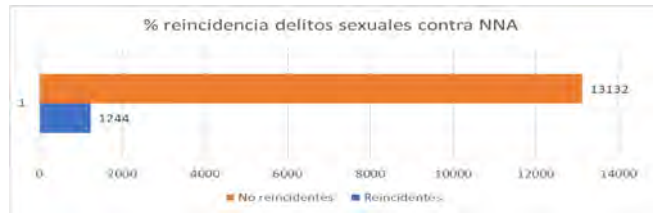
• **LOS DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES TIENEN UN ALTO NIVEL DE REINCIDENCIA EN COLOMBIA.**

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que los ingresos al Sistema Penitenciario y Carcelario en los últimos 10 años por delitos sexuales contra menores de 18 años, han aumentado, como se muestra a continuación:



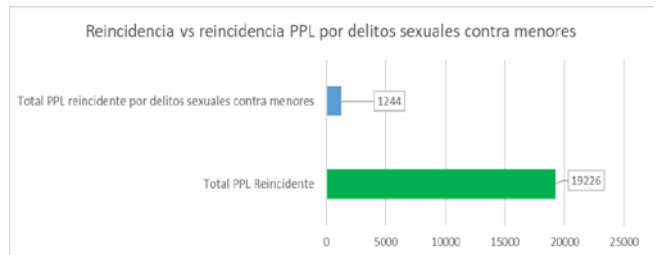
Fuente: Sisipepec - Inpec. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

Pero en lo que atañe a las cifras de reincidencia, entendida como reingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario, encontramos que del total de población privada de la libertad (PPL) por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, cerca del 9% es reincidente:



Fuente: Sisipepec - Inpec. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En relación con el total de población reincidente, que es de 19.226 por todos los delitos en el Sistema Penitenciario y Carcelario, las personas que presentan reincidencia por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes representan el 6,47%:



Fuente: Sisipepec - Inpec. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019

Los mayores índices de ingreso a los establecimientos de reclusión de las personas reincidentes por delitos sexuales contra menores de 18 años se han presentado en 2018, con un aumento significativo respecto del año anterior, como se muestra a continuación:



Fuente: Sisipepec - Inpec. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En lo que respecta al comportamiento de estos delitos en el año 2019, según reportes de la Policía Nacional, se han presentado 10.212 capturas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, con mayor incidencia en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, así:

DEPARTAMENTO	TOTAL CAPTURAS
CUNDINAMARCA	2249
ANTIOQUIA	1359
VALLE	977
ATLÁNTICO	566
SANTANDER	536
TOLIMA	401

DEPARTAMENTO	TOTAL CAPTURAS
BOLÍVAR	371
HUILA	342
CALDAS	330
RISARALDA	328
META	291
CÓRDOBA	281
MAGDALENA	246
BOYACÁ	245
NORTE DE SANTANDER	225
CAUCA	220
CESAR	203
NARIÑO	139
SUCRE	139
CAQUETÁ	114
QUINDÍO	106
CASANARE	104
PUTUMAYO	95
ARAUCA	81
GUAJIRA	75
CHOCÓ	57
GUAVIARE	49
AMAZONAS	37
SAN ANDRÉS	20
GUAINÍA	11
VICHADA	8
VAUPÉS	7
TOTAL GENERAL	10212

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Delitos Sexuales periodo 01/01/19 – 30/06/2019.

De lo anterior, podemos concluir que las personas que ingresan al sistema penitenciario y carcelario por delitos sexuales va en aumento, de los cuales cerca de un 6.47% son reincidentes. Es decir, según las cifras del Inpec, de forma general, los delitos sexuales tienen un alto índice de reincidencia. Pero, además, de esta reincidencia la mayor parte está representada por agresores de menores. Una de las formas en las cuales el proyecto acto legislativo pretende lograr una mayor protección de los menores está precisamente en evitar la reincidencia de los posibles agresores, especialmente de aquellos que constituyen un peligro exacerbado para la comunidad.

Lo enunciado se logra, en primer lugar, a través de lo anteriormente explicado sobre el fin de prevención general negativa de la pena, esto es, disuadir a los futuros agresores otra vez de un monto punitivo mayor para evitar la afectación de los bienes jurídicos de los menores. En segundo lugar, la cadena perpetua para estos delitos, si bien es excepcional, cuando se aplique, frente a los casos más graves, se está evitando que el agresor reincidan el delito no solo porque se lo está apartando por un tiempo de la sociedad, sino también porque el reintegro a la misma está condicionado a la verificación de su correcta resocialización. De esta forma, el proyecto dota de herramientas a la sociedad y, en especial, al sistema de justicia, para disminuir la reincidencia en estos delitos.

V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL

• LA DIMENSIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA

Desde el artículo 13 de la Constitución Nacional se consagra el derecho a la igualdad, que parte de la regla de justicia de tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual y que obliga al Estado en los términos dictaminados a dar especial protección o protección reforzada a las personas que presentan mayor vulnerabilidad en el contexto social, siendo por ende los niños, niñas y adolescentes un grupo o colectivo de especial vulnerabilidad en cuanto no cuentan con un desarrollo de su personalidad sólido que les permita esquemas de autoprotección y que tienen el derecho a desarrollar su dignidad y las capacidades para desplegar su autonomía de forma libre y garantizada, por lo cual se hace necesario desde el Estado generar condiciones y acciones diferenciadas desde la igualdad para generar esas garantías de desarrollo hasta alcanzar su madurez adulta.

Cuando a un niño, niña o adolescente se le cercena el derecho digno de desarrollar su personalidad y se le altera su línea de vida con un hecho violento afecta integralmente todos los demás derechos fundamentales al afectar su esfera física, mental, emocional y social.

Por ello se hace necesario y exigible que desde una política criminal y desde la penología se analice la incidencia de la pena desde la víctima y su condición dentro de la sociedad que permita dirigir y desplegar la función del Estado en la protección y garantía debida que establece el artículo 2º Constitucional.

Definiendo la pena como “la limitación de los derechos personales a un sujeto impuesta por el Estado como consecuencia de un proceso adelantado por el ente competente, cuando es declarado responsable de una conducta definida de manera inequívoca por las normas, que lesiona o pone en peligro sin justa causa, el bien jurídico tutelado”. (Galvis, M. 2003. p. 17).

Es necesario preguntar qué implica la limitación de derechos personales a un delincuente respecto de su dignidad humana, en su significado de igual dignidad para todo ser humano, cuando en los términos de la Corte Constitucional se define como una dimensión de la dignidad humana la autonomía y como consecuencia de su despliegue el derecho de cada individuo de definir su plan de vida, y ese plan de vida que en su esfera de libertad define autónomamente un individuo no es compatible con un orden jurídico, político y social impuesto constitucionalmente en un Estado de Derecho Democrático e incluyente. Pues si bien la dignidad humana tiene garantías y el deber de respeto aún en los casos de un criminal, esta también resulta menguada y limitada cuando el individuo trasgrede

el orden justo del otro y aún más cuando el otro es una persona en estado de vulnerabilidad y debilidad como lo son los niños, niñas y adolescentes.

La respuesta en lo razonable debe abocar porque efectivamente la dignidad del delincuente se mengua en cuanto pierde capacidad de ejercer su autonomía y el poder coercitivo del Estado limita entre ellos el derecho a la libertad, bajo un fin de protección de intereses y bienes jurídicamente tutelados. Ello no significa que el individuo objeto de la imposición de una sanción penal pierda su capacidad de ser sujeto de derechos y por ende su dignidad no se mengua respeto a tener derecho a un juicio justo, en todo y de manera estricta apegado al debido proceso y con plenas garantías, a no ser objeto de torturas o tratos crueles e inhumanos, etc., pero siempre conservando el Estado y la sociedad transgredida la capacidad de limitar esferas de sus derechos y en específico de su libertad.

Por ello no resulta claro la posición de algunos de los detractores de la cadena perpetua en cuanto se da una relevancia protagónica y única a la dignidad del condenado, que al menos requeriría un test de igualdad frente a dos derechos confrontados entre victimario y víctima que ha sido sometida a una humillación e indignación que lo abarca no solo como individuo sino como miembro de un colectivo ya sea la familia, o las esferas que inciden su desarrollo.

Cuando se afirma que la prisión perpetua “infringe la columna vertebral del modelo de Estado: *“la dignidad de la persona”*, dignidad que prohíbe la cosificación o instrumentalización del ser humano con la inocuización del delincuente *“para dar un mensaje social de exclusión”*, en donde se hace necesario reflexionar sobre la manera cómo los teóricos le dan un contenido a una visión individual y para sostener una causa particular a la dignidad humana, desconociendo no solo que bajo esa mirada el solo derecho que se le advierte al Estado de limitar el derecho a la libertad del delincuente, entraría en la misma esfera.

Tratar de negar funciones de la pena y de la política criminal, para reducirla a que su único fin compatible con la columna vertebral de las bases estructurantes del Estado colombiano, es la resocialización de la pena, es negar nuestro peso cultural histórico y negar que como sociedad hemos tenido que bogar en súplica por la necesidad de protección de sujetos que han acorralado a la sociedad y que en muchos apartes de nuestra codificación penal llamamos *“sujetos de especial peligrosidad”*, y frente a los cuales la sociedad reclama su inocuización como única forma de garantizar sus derechos mínimos a preservar su vida, crear falacias argumentativas es quizás lo único que no merecen los niños, niñas y adolescentes que esperan se garanticen sus derechos frente a sujetos de especial peligrosidad que atentan y acechan su posibilidad de desarrollar su individualidad y su plan de vida de manera libre.

- **LA COMPETENCIA DEL CONSTITUYENTE SECUNDARIO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN.**

Un tema de que requiere abocarse y que se encuentra inserto en toda reforma constitucional es determinar si el poder de reforma constitucional excede o no el ámbito de competencia del legislador como constituyente derivado.

En ese orden es necesario partir de la reflexión que la Corte Constitucional expone en la Sentencia C-1056 de 2012: *“El control constitucional del poder de reforma o de revisión comporta dos graves peligros: la petrificación de la Constitución y el subjetivismo del juez constitucional. El primero consiste en que la misión del juez constitucional de defender la Constitución termine por impedir que esta sea reformada inclusive en temas importantes y significativos para la vida cambiante de un país. Esto sucede cuando las reformas constitucionales –debido al impacto que tiene el ejercicio cotidiano de la función de guardar la integridad del texto original sobre el juez constitucional – son percibidas como atentados contra el diseño original, en lugar de ser vistos como adaptaciones o alteraciones que buscan asegurar la continuidad, con modificaciones, de la Constitución en un contexto cambiante. El segundo peligro radica en que la indeterminación de los principios constitucionales más básicos puede conducir, ante un cambio importante de la Constitución, a que el juez constitucional aplique sus propias concepciones y les reste valor a otras ideas, también legítimas, que no son opuestas al diseño original, así lo reformen”*.

Reflexión que nos lleva a exponer que la reforma al artículo 34 de la Constitución Nacional, implica una reforma requerida y necesaria ante situaciones sociales que requieren movilizar el derecho para albergar dentro de la Constitución un esquema de protección reforzada de la vida y dignidad de los niños, niñas y adolescentes en el deber del Estado de generar garantías en su desarrollo libre, autónomo y no permitir que sean vulnerados de manera abrupta en sus derechos cercenando su inocencia y sus planes de vida a través de la construcción de sus capacidades como parámetro mínimo que en su estado de vulnerabilidad se le exige a la sociedad que los identifica y al Estado que los protege y garantiza la posibilidad de autodeterminarse como ciudadanos al asumir su estado adulto.

En ese orden teniendo en cuenta que la sustitución de la Constitución parte de la concepción de que el legislador como constituyente secundario carece de la competencia para sustituir la constitución, cuando a través de una reforma constitucional se irrumpen los principios, valores o elementos esenciales definitorios de la arquitectura constitucional y tomando como parámetro los enumerados en la Sentencia C-249 de 2012, pero reconociendo que progresivamente pueden identificarse otros, se tienen: *“el principio democrático y el de separación de poderes, la carrera administrativa y el mérito como principal criterio de acceso a los cargos públicos, el principio de igualdad, el bicameralismo*

como criterio orientador de la configuración del órgano legislativo, y finalmente el principio de alternación en el ejercicio del poder público, y el sistema de pesos y contrapesos, todos estos últimos en cuanto expresiones o manifestaciones concretas del principio democrático, que según antes se indicó, tiene en sí mismo idéntica connotación”.

A estos elementos esenciales pueden agregarse: la independencia judicial, la supremacía de la Constitución, los privilegios injustificados y el principio de igualdad, la primacía de los derechos inalienables, la prevalencia de los derechos de los niños, la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común y la obligación del Estado de protección y garantía de los derechos fundamentales.

De estos valores y principios estructurantes del Estado de derecho en el marco constitucional constituyen una razón a la reforma constitucional del artículo 34 que plantea el proyecto de acto legislativo el principio de la exigencia al Estado de protección de la vida y demás derechos y libertades, que frente a los niños, niñas y adolescentes se encuentra reforzada por la aplicación del principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución bajo la regla de justicia que obliga a adoptar una política o acción diferencial frente a un colectivo especialmente vulnerable, y en el artículo 44 que da a los derechos de los prevalencia sobre los demás, con lo cual constituyen un valor supremo de la sociedad que requieren que la protección de sus derechos se vea robustecida a través de los máximos esquemas posibles necesarios que les permitan desarrollar su personalidad de manera libre y exenta de peligros que nos los mancillen y humillen en su condición humana en desarrollo:

Si bien principios y derechos como la libertad y la igualdad no son absolutos, no parece razonable tener como limitantes al ejercicio de esos derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes, límites externos que los cercenen, siendo obligatoria para el Estado, la sociedad y la familia remover los obstáculos que no les permitan desarrollar su individualidad y autonomía por lo cual las medidas que se adopten para su protección mediante todos los recursos posibles.

Principios de igualdad y libertad que frente agresores a la vida y transgresión sexual de los niños, niñas y adolescentes, resulta lógico en el actuar constitucional su limitación cuando producto de su actuar consciente cometen actos aberrantes, condiciones que un niño, niña o adolescente no tiene la capacidad ni física, ni mental, ni emocional de resistir y que requieren desde lo constitucional, desde lo legal, desde el andamiaje estructural del Estado y por ende desde los esquemas de acceso a la justicia y su efectividad de medidas que les complementen sus capacidades humanas, aún incipientes para afrontar violencias.

- **LASCARGASQUENOCORRESPONDE ASUMIR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOPORTAR FRENTE AL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO.**

Se expone como un argumento contradictor que generar excepcionalmente la cadena perpetua en

protección a los niños, niñas y adolescentes contra conductas delictivas de homicidio en modalidad dolosa o conductas sexuales que los vulneren, crea costos al Estado al mantener a un delincuente catalogado como peligroso para la sociedad y dentro de esa sociedad peligroso para un colectivo vulnerable representado por los niños.

Existe un interés superior del niño de orden Constitucional y que la Corte Constitucional en Sentencia T-338 de 2018 lo determina bajo los siguientes criterios: *“Son criterios jurídicos para determinar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en un caso particular: (i) la garantía del desarrollo integral del menor de edad; (ii) la garantía de las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales; (iii) la protección frente a riesgos prohibidos; (iv) el equilibrio de sus derechos con los de sus familiares (si se altera dicho equilibrio, debe adoptarse la decisión que mejor satisfaga los derechos de los niños, niñas y adolescentes); (v) la provisión de un ambiente familiar apto para su desarrollo; (vi) la necesidad de justificar con razones de peso la intervención del Estado en las relaciones familiares; y (vii) la evasión de cambios desfavorables en las condiciones de los niños involucrados. Adicionalmente, en desarrollos jurisprudenciales posteriores, se ha sumado a estos criterios, (viii) el respeto por el derecho de los niños y niñas a ser escuchados y de participar en las decisiones que los involucran”.*

En ese orden no solo el congreso está llamado a legislar con medidas que en acción positiva y excepcional protejan a los niños, niñas y adolescentes frente a riesgos prohibidos, como a garantizar su desarrollo integral y de las condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, sino que este deber de protección reforzada para hacer efectivos los intereses superiores del niño, no pueden tener como limitante el costo de las medidas adoptadas, pues no solo los costos que puedan generarse en la aplicación excepcional de la cadena perpetua, no implican un costo que pueda considerarse desequilibrante del marco fiscal del Estado en el inmediato, mediano y largo plazo, sino que este tipo de argumentos implicaría que los menores deben asumir como carga grados elevados de desprotección de sus derechos y someterlo a valores intrínsecamente y extrínsecamente inferiores como son el valor del ofensor y victimario causa al Estado al ser limitada su libertad por conductas delictivas contrarias a bienes jurídicamente tutelados y de interés superior.

Este tipo de argumentos no solo resultan incoherentes, sino que pretenden generar en los menores la carga de soportar una desprotección del Estado frente a sus intereses supremos, que no está en capacidad ni tiene el deber de soportar, pues imponerla implica dar al traste con la Constitución y los derechos que se le reconocen como plenos a los niños, niñas y adolescentes.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO ACUMULADOS		TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	COMENTARIOS
Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara	
<i>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.</i>	<i>Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>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.</i>	Se acoge el texto del Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara.
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En todo caso la pena será revisable en un plazo de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: 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>En el evento en el que se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro o acceso carnal violento contra menores de 14 años o personas en condición de discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua revisable. La ley determinará el término de revisión de la pena de prisión perpetua, que en todo caso no podrá ser inferior a treinta (30) años.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.</p> <p>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.</p> <p>De manera excepcional cuando <u>un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir,</u> se podrá imponer <u>como sanción</u> hasta la pena de prisión perpetua. <u>Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.</u> En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo <u>no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado. Una ley reglamentará la materia.</u> <u>Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la materia.</u></p>	<p>De los proyectos de acto legislativo acumulados, no se acoge ninguno en su totalidad, por lo que se propone un nuevo texto en la presente ponencia, mejorando aspectos normativos y de redacción.</p> <p>Se precisa que las conductas que de manera excepcional podrán ser objeto de prisión perpetua revisable serán el homicidio en modalidad dolosa y aquellas donde los niños, niñas y adolescentes sean víctimas de acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o se encuentren en incapacidad de resistir.</p> <p>Así mismo, se incluye un nuevo inciso en el que se establece que, la pena de prisión perpetua, siempre tendrá control automático ante el superior jerárquico, ello con el fin de brindarle al condenado un juicio justo y conforme a la ley.</p> <p>Se precisa que la revisión de la pena se disminuye de 30 a 25 años, con el fin de ajustarla a los estándares del derecho comparado, haciendo énfasis en la obligación por parte del Estado de brindarle al condenado efectivas medidas de resocialización.</p> <p>Finalmente se establece que el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley en el que se deberá reglamentar la materia, esto con el fin de asegurar un efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la reforma constitucional que se plantea.</p>

TEXTO PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO ACUMULADOS		TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	COMENTARIOS
	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 12 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>La revisión de la pena de prisión perpetua establecida en el inciso segundo del artículo 34, excluye dicha medida de las categorías indicadas en el inciso anterior.</p>		No se acoge el artículo 2º del Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, al resultar incongruente, con lo dispuesto en el artículo primero del presente Acto Legislativo.
<p>Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	Se acoge el texto del Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara.

VII. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 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, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Continuación ponencia positiva Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara.

Cordialmente,

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS – C
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara

JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 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.

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.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Una ley reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la materia.

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

Cordialmente,

Continuación ponencia positiva Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara.

Cordialmente,

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS – C
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara

JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY 043 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las Veedurías Ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública.

La presente ponencia consta de:

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. MARCO CONSTITUCIONAL
3. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA
4. DERECHO COMPARADO
5. ESTUDIOS SOBRE VEEDURÍAS

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto del proyecto de ley: Establecer medidas que superen las barreras que actualmente presentan las veedurías ciudadanas para el ejercicio libre e independiente de su labor en el control social del gasto público, ya que las labores de las veedurías se traducen en el mecanismo de participación social más efectivo para luchar contra la corrupción.

TRÁMITE

El Proyecto de ley número 043 de 2019 Cámara corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes a la Cámara Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma, Juan Carlos Wills Ospina, Alfredo Ape Cuello Baute, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Rivera Peña, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nidia Marcela Osorio Salgado, Diela Liliana Benavides Solarte, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Jaime Felipe Lozada Polanco, José Élver Hernández Casas, Félix Alejandro Chica Correa y María Cristina Soto de Gómez.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fuimos designados como ponentes para primer debate.

ANTECEDENTES

Es necesario aclarar que en la legislatura que antecede fue presentada una iniciativa similar a través del Proyecto de ley número 226 de 2018 Cámara, en la que se presentó ponencia favorable para primer debate luego de haberse realizado audiencia pública el 2 de mayo de 2019.

Audiencia pública que contó con la participación de distintas autoridades y entidades en la que se recibieron opiniones y sugerencias que aportaron en la construcción del proyecto de ley, como la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia Red, Personerías de Cundinamarca, Veeduría Distrital de Bogotá, el Ministerio del Interior y la Contraloría General de la República, sin embargo el proyecto no alcanzó su trámite y fue archivado de conformidad con el artículo 190 Ley 5ª de 1992 el 21 de junio de 2019.

No obstante, la anterior, se consideró por los autores que es necesario continuar con la iniciativa, toda vez que contempla acciones que favorecerán a

las veedurías ciudadanas en el ejercicio de su labor y fomenta en la juventud el control por lo público.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley se desarrolla en ocho artículos varios de ellos modificando la Ley 850 de 2003 en relación con los derechos de las veedurías, sus deberes, las redes de veedurías, procedimiento para su conformación y una propuesta que hace énfasis en la participación de los jóvenes en el control social.

II. MARCO CONSTITUCIONAL QUE SOPORTA EL PROYECTO

El proyecto de ley se fundamenta en los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 1º. “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria...”.

Artículo 2º. “Son fines esenciales del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (subrayado fuera de texto).

Artículo 40. “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 74. “Todas las personas tienen el derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

Artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. ... *No. 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país*”.

Artículo 103 “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación y control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Artículo 356,... *el Gobierno nacional definirá estrategias con el fin de realizar un control integral a los recursos provenientes del SGP, para ello se busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para el control social y la rendición de cuentas,....*

De los artículos de la Constitución Política de Colombia, anteriormente citados, es dable argumentar que la Carta Magna faculta a los ciudadanos, para que mediante mecanismos de participación, realicen un control de las decisiones que los afecten, en la vida económica, política, administrativa y cultural, así como en la conformación, ejercicio y control político, estableciendo igualmente que no solo son

derechos si aún más deberes de los ciudadanos, razón por la cual, es Estado, debe garantizar la efectiva participación de la sociedad.

III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Respecto de la importancia de la figura de la implementación, regulación y efectividad de la veeduría, es importante precisar que en América Latina, se han incrementado los índices de corrupción y la preocupación por encontrar fórmulas institucionales que permitan combatirla, pues la corrupción ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto una amenaza para la democracia¹, razón por la cual es importante fortalecer las veedurías ciudadanas, para así, facilitar el desarrollo de la democracia participativa, dado que el debate sobre la participación social se refiere a otro universo de mediación entre la sociedad y el Estado, como es la democracia participativa, por oposición a la democracia representativa.

Respecto de la problemática anteriormente planteada, el Estado colombiano, tiene el deber de implementar y regular mecanismos que contrarresten la corrupción en el país, en el entendido que, como lo establece Lleras de la Fuente, en una publicación para el periódico *El Tiempo*:

“Una de las metas de la Constitución de 1991 fue crear y robustecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana, para combatir la corrupción. Precisamente era el momento histórico en el país para reconocer en la figura de la veeduría un mecanismo importante que contrarrestara dicho problema, dado que las concepciones modernas de la política y del derecho público, constitucional y administrativo entienden que la construcción de un Estado fuerte y consolidado parte de la atención e importancia que se le brinde a la participación de la población y de la comunidad en los ámbitos de la gestión pública”. (1997).

Es decir, que, desde la entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia de 1991, se otorga facultades a la ciudadanía para combatir la corrupción, a través de mecanismos democráticos de representación y participación, mecanismos tales como el de las veedurías ciudadanas, con el fin de ejercer vigilancia sobre la gestión pública y en general sobre todos los aspectos que afecten a la ciudadanía, siendo esto no solo una facultad o derecho, si no así mismo tiempo un deber.

Igualmente, sobre la importancia de las veedurías, La Corporación Transparencia por Colombia 2000, indicó que las dos últimas décadas en el país han marcado avances importantes en el desarrollo de la democracia participativa en Colombia. Uno de los instrumentos de participación ciudadana surgido durante este período es el de la veeduría, es decir que

este mecanismo sí ha contribuido con el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a mecanismos de participación y si bien las veedurías ciudadanas están reguladas en las Leyes 11 de 1986, 134 de 1994, 489 de 1998 y 850 de 2003, lo cierto es que hoy en día se ha identificado que tan importante mecanismo, en la actualidad necesita que se fortalezca para que se le dé mayor protagonismo, por lo que igualmente se hace necesario que se eduque a la comunidad.

Como se dijo anteriormente, las veedurías ciudadanas ya están reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, con este proyecto de ley se busca innovar con disposiciones que permitan que el mecanismo sea más efectivo, para lo cual se proponen disposiciones tales como:

- Herramientas que permiten facilitar el acceso a los documentos e información de manera gratuita y pronta, del sujeto o entidad, a la que se le está haciendo la vigilancia.
- Fortalecimiento pedagógico a las veedurías ciudadanas.
- Crear espacios de empoderamiento al control social.
- Protección a veedores y ciudadanos que ejerzan control social y reserva de la información.
- Estímulos y apoyo financiero para su funcionamiento.
- Implementación de veedurías escolares.

Lo anterior, refleja la practicidad del proyecto de ley, así como su efectividad, ya que se debe actualizar la normatividad de las veedurías ciudadanas, con los aspectos negativos que se han verificado en la práctica, y de esto da fe una investigación efectuada por estudiantes de la Universidad de La Salle con el apoyo de la DAFP, del año 2001, denominado “Sistematización de Experiencias de Veedurías Ciudadanas y Control Social en la Administración Pública”, pues buscan dentro de la investigación:

“Rescatar por medio de la sistematización elementos metodológicos que permitan desarrollar novedosas estrategias de formación, espacios y procedimientos administrativos para pasar de la norma a la práctica y así promover la gestión pública en torno a la demanda de la sociedad civil, es decir; aprender de la práctica tanto de lo exitoso como de aquellos aspectos que limitan el actuar social” (pág. 17).

Del estudio y análisis de algunas veedurías practicadas en la ciudad de Bogotá, dentro de la misma investigación se identificaron las ventajas y desventajas, por lo que hacen recomendaciones y por su relevancia, se citan las siguientes:

- *“Es preciso que las entidades promotoras de veeduría ciudadana y control social evalúen sus procedimientos para establecer hasta qué punto y cómo se podría mejorar el apoyo hacia la ciudadanía. Se necesitan respuestas prontas, prácticas y de manera especial, se necesita formar a los funcionarios responsables de la gestión pública*

¹ Gobierno y Asuntos Públicos, Cano, L. F. 2008 147-151.

para que cumplan con el propósito de democratizar la administración pública.

- *La formación para el ejercicio y la promoción de las veedurías ciudadanas como base de construcción democrática debe estar integrada por procesos de capacitación, formación, acompañamiento y seguimiento tanto a ciudadanos como a funcionarios de todas las entidades públicas.*
- *El Estado debería brindar mayores medios económicos para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana en todo el país.*
- *Desarrollar instrumentos y metodológicas de capacitación a actores comunitarios e institucionales.*
- *Es necesario que se concientice a la ciudadanía de la importancia del registro de las prácticas de participación para su reconstrucción y socialización y a la vez se les capacite para que puedan hacer una permanente sistematización de ellas.*
- *Se debe promover y fortalecer el trabajo de las redes de veedurías ya que ellas contribuyen al afianzamiento de este mecanismo de participación ciudadano al facilitar el diálogo de los protagonistas entre sí y socializar sus experiencias.*
- *Los grupos y organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad de impulsar desde la vivencia cotidiana la democratización de la administración pública en el nivel de control y vigilancia como elemento interdependiente de los niveles de decisión, planeación y gestión. (pág. 122-125)”.*

De la investigación hecha por la Universidad de La Salle en cooperación con la DAFP, y de las recomendaciones que se hacen, teniendo en cuenta las dificultades encontradas en los procesos que adelantaban las veedurías ciudadanas, se comprueba la necesidad de promulgar el proyecto de ley, y no solo la necesidad sino, que igualmente se demuestra que esta busca, atacar los verdaderos obstáculos con los que se encuentran las personas y/o instituciones que pretenden hacer un control ciudadano.

De acuerdo a la estructura de los artículos propuestos, a continuación se resaltan los aspectos que busca fortalecer así:

- **Acceso a la información, entrega de los documentos solicitados por las veedurías, en cumplimiento al principio de transparencia - Gratuidad costos de reproducción.**

Es necesario establecer medidas que fortalezcan la labor de las veedurías pues en muchas ocasiones se les limita la entrega de información o el valor de las copias de los documentos objeto de veeduría resultan costosos, sin que se puedan asumir.

Voceros de distintas veedurías del país manifiestan que el acceso a la información es uno de los asuntos que más ‘dolores de cabeza’ le genera. Chajín joven que conformó una veeduría en Barranquilla dice que las veedurías “no encuentran toda la información a la mano” y que muchas veces reciben diferentes versiones de los documentos solicitados sobre un mismo tema.

No se puede olvidar que el acceso a la información pública y el derecho de petición, son fundamentales conforme lo prevé la Constitución Política de Colombia. La Corte Constitucional a través de Sentencia T-487-17 indica que estos derechos: “*son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos. Por tales razones, los límites a tales derechos se encuentran sometidos a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso*”².

El proyecto contempla que no tendrán costo las copias que sean solicitadas en desarrollo de la labor de las veedurías.

- Fortalecimiento pedagógico a las veedurías ciudadanas

Es importante generar un cronograma de capacitaciones que se ejecute en las diferentes regiones del país y no solo llegue a ciudades capitales, sino que hagan parte los municipios más apartados y golpeados por la corrupción.

Fortalecer conocimientos y desarrollar habilidades en las veedurías ciudadanas y sus redes para realizar evaluación en la gestión pública a través de indicadores basados en la cadena de valor y el enfoque basado en derechos humanos como una herramienta que facilite la realización de ejercicios argumentados para la vigilancia y control ciudadano como para la generación de programas y políticas que vayan dirigidas a una formación ciudadana más democrática, más comprometida y más responsable es garantía de que exista un verdadero control social de lo público.

La Corte Constitucional resalta en la Sentencia C-292/03 que el deber de capacitación encuentra su fundamento en la Carta Magna artículo 103, especificando que el Estado debe apoyar la organización, capacitación y promoción de los actores que constituyan mecanismos de control de la gestión pública.³

² Corte Constitucional. (28 de julio de 2017). Sentencia T-487/2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

³ Corte Constitucional. (8 de abril de 2003). Sentencia C-292/2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

- **Brindar espacios de empoderamiento al control social**

Es menester que desde lo local se brinden espacios de empoderamiento y reconocimiento a las veedurías ciudadanas, de realzar la importancia de su papel en el deber de vigilar y de emitir medidas de prevención en el cuidado del gasto público. Es imperioso que las corporaciones administrativas de las diferentes entidades territoriales como escenario público de participación le brinde el apoyo, los espacios y escenarios a los veedores ciudadanos, se debe buscar una armonía y solidaridad entre las corporaciones y las veedurías ciudadanas, mientras unos hacen el ejercicio del control político los otros hacen el control social a las entidades públicas.

- **Protección a veedores y ciudadanos que ejerzan control social y reserva de la información**

Los veedores en su función de vigilancia de la gestión pública, se convierten en líderes sociales, los veedores se centran en verificar y revisar que la inversión del gasto público sea adecuada, que no se malgaste o extravíe, realizan labores de denuncia pública y ante las autoridades sobre presuntas irregularidades o inconsistencias que se presenten en obras o programas públicos y cuando lo exponen muchas veces son perseguidos, amenazados y maltratados, tal y como sucede con otros líderes sociales y defensores de derechos humanos, están revelando información que delata la comisión de delitos y asumen además la responsabilidad sobre ello.

La Procuraduría reveló que “*aproximadamente 5000 veedores de derechos humanos se encuentran amenazados en Colombia*”⁴, consideramos que esta es una cifra alarmante que debe encender todas las alertas, la cual nos hace revisar la posibilidad de que se establezca como **derecho** de los veedores el acceso a protección especial, donde se contemple la posibilidad de imponer medidas de protección y manejar con reserva legal la información que ellos suministren en el momento de su constitución e inscripción.

En cuanto a la seguridad que el Estado ofrece a los veedores en Colombia, los mismos veedores sostienen que “no hay garantías”. Indica que toda la responsabilidad y el riesgo de la investigación y la denuncia pública la asume el veedor, mientras que el Estado en su conjunto se sustrae del cumplimiento de sus mínimos deberes de protección. Por lo anterior, se estima en el presente proyecto de ley busca brindar ese reconocimiento a esa valerosa labor de vigilancia ciudadana que efectúan sin contraprestación para que se les brinden medidas de protección ante hechos de amenaza o potencial vulneración de sus derechos y no coartar el ejercicio del control social que muchos corruptos desean coartar.

Estímulos y apoyo financiero para su funcionamiento

En la práctica, la situación para los veedores puede resultar complicada para el desarrollo de sus funciones, lo cierto es que hay una nula remuneración, quienes asumen esta función cívica deben costearse los gastos generados por su actividad y asumir el detrimento para el patrimonio privado que ello significa.

El Ministerio del Interior a través del Fondo para la participación y desarrollo comunitario puede invertir en el fortalecimiento de este tipo de instituciones, por ello el presente proyecto tiene como finalidad buscar alternativas que incentiven y estimulen la labor de las veedurías ciudadanas, Ahora bien, es posible que los recursos no alcancen para el sostenimiento de todas las veedurías que se creen, pero sí podemos reconocer y exaltar la labor de aquellas veedurías que deciden organizarse como una red de veedurías para mejorar su actuar y extender su radio de control, las que transparentemente logran resultados en la lucha contra actos de corrupción y velan por el cuidado de los recursos públicos.

Adicionalmente sin el ánimo de obligar, ni condicionar las entidades objeto de control social puedan brindar apoyo logístico a las veedurías ciudadanas para facilitar su labor.

- **Del Control Social Juvenil (Veedores Escolares)**

La figura de Veedores Escolares es de gran importancia y relevancia en el Derecho comparado tal y como sucede en el Perú, pues con los Auditores Escolares han logrado que desde los colegios se genere una conciencia colectiva asumida con responsabilidad en la búsqueda de generar desde estos espacios una cultura de prevención con rechazo hacia la corrupción y así poder generar el fortalecimiento de valores y la construcción de Estado ideal.

El Estado debe fomentar e incentivar desde los colegios las prácticas de la vigilancia y el autocontrol en la inversión de recurso que benefician a una comunidad, son objetivos de la inclusión de este artículo el aumentar las competencias de participación de los estamentos estudiantiles en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura política y cívica en los jóvenes; el reconocimiento y vinculación del joven como un actor importante del control social y garantizar una mayor transparencia en la gestión educativa, para el manejo de los bienes y recursos.

IV. DERECHO COMPARADO

En la legislación francesa, no existe el término veeduría ciudadana, pero sí una figura jurídica que cumple las funciones de esta, y es denominada “*Contrôle Citoyen*”, que traduce, control ciudadano, según Patiño Salinas (2015), este control corresponde a:

“*la acción pública que cobija todas las iniciativas adoptadas por la ley, en donde un*

⁴ Mendoza Manjarrez, R. (11 de agosto de 2013). ¿Quién ve por las veedurías ciudadanas? *El Heraldito*. Recuperado de: www.elheraldo.co

grupo de ciudadanos comprometidos entran a vigilar y controlar las gestiones de grupos de interés que sostienen el poder o responsabilidad, los proveedores de servicios públicos. Esta acción pretende una rendición de cuentas”.

En el mismo sentido es dable argumentar que para la literatura francesa, el control ciudadano es una acción pública que evita la crisis de legitimidad del Estado y sus servicios, pues dicho control ayuda a aumentar la eficacia de los recursos de desarrollo, en una política informada, llena el vacío o las deficiencias de los mecanismos convencionales, garantiza la entrega un mejor servicio y, finalmente, promueve la expresión de los ciudadanos desfavorecidos y vulnerables. De acuerdo con Adam Przeworski:

“El régimen representativo en Francia se ha hecho más democrático, concediendo al ciudadano un mayor poder de designación y de control político, percibiéndose una mayor relevancia en el estatuto de las relaciones del ciudadano con el Estado y su administración”.

En consideración con lo anterior, se puede argumentar que en Francia como en Colombia, la legislación está apostando por una democracia más participativa y menos representativa, buscando dotar a los ciudadanos de mecanismos que permitan hacer un seguimiento efectivo a la gestión pública.

Por otro lado, respecto de la legislación ecuatoriana, se encontró que, sí están reguladas en el ordenamiento jurídico las veedurías ciudadanas, sin embargo, las mismas no han tenido mayor influencia en el control político y fiscal en el país, pues según argumenta Miguel Ángel Rivadeneira, columnista del Diario *El Comercio*, respecto de las veedurías ciudadanas, que:

“En la práctica los informes emitidos por aquel mecanismo se utilizaron para favorecer al poder y aquellos que realizaron señalamientos contrarios fueron procesados o no contestados en sus cuestionamientos, escogiéndose solo los párrafos favorables”.

Lo anterior puede obedecer a la prevalencia que el Estado ecuatoriano le da a la democracia representativa, pues argumenta Juan Pablo Aguilar (2010), al referirse a los derechos de participación que:

“La Constitución del 2008 es una representación que continúa con las mismas formas de ejercer el poder; en la cual se admite la opinión de todos, siempre y cuando, la decisión sea controlada por los centros de poder. Esto significa, que el discurso sobre la participación mantiene el anterior esquema de la democracia representativa, como consecuencia del actual diseño constitucional”.

De lo anterior, se tiene que las veedurías ciudadanas en Ecuador, no han tenido un impacto positivo, se podría argumentar que esto obedece a que el ordenamiento jurídico no les brinda un amparo que las haga realmente efectivas, lo que igualmente se debe combatir en el Estado colombiano, pues de

nada sirve tener mecanismos de participación que permitan hacer un control, si los ciudadanos no lo conocen, o el resultado del control no es efectivo, o no se les brindan los mecanismos que permitan el cumplimiento del objetivo de la veeduría.

Aportes de la audiencia pública al proyecto

Se resaltó el avance de la figura de las veedurías en la construcción de un espacio contra la corrupción y se enunciaron una serie de debilidades dentro del proceso de las veedurías a través de los últimos 15 años como la seguridad, la falta de recursos para ejercer su labor, la responsabilidad que asumen con la sociedad, el reconocimiento y su inclusión.

A partir de ello los intervinientes mencionan una serie de necesidades y propuestas para que se tengan presentes en el articulado y desarrollo de la iniciativa legislativa, estas son:

1. La creación de un fondo especial para veedurías con recursos que permitan desarrollar sus funciones en mejores condiciones y con más herramientas logísticas, para lo cual proponen que en cada contrato donde intervenga el Estado se destine un porcentaje del 0.1% para dicho fondo, así como el aporte u obligación de asignación de recursos desde los municipios y departamentos.
2. La creación de un registro Nacional de veedores con el fin de hacer pública dicha calidad y que tanto las entidades como los servidores públicos reconozcan a estas personas.
3. La necesidad de un mayor control (ejercido desde las personerías y las Cámaras de Comercio) sobre cuántas veedurías existen, considerando que muchas no están registradas, actualizadas o no cumplen a cabalidad con sus funciones.
4. Es primordial que las veedurías tengan un estatuto o código de ética del veedor que permita hacer seguimiento y control a estos órganos.
5. Las veedurías están conformadas por muy pocos profesionales y son el brazo extensivo en el ejercicio del control social, por ello es importante que existan incentivos para la profesionalización de veedores.
6. En materia de seguridad las veedurías y sus miembros requieren de una mayor protección y garantías ante ciertos riesgos y avisos que en la actualidad son omitidos por las autoridades competentes.
7. Las veedurías sólo tienen la competencia para la vigilancia en la gestión administrativa cuando deberían tener un ejercicio del control social efectivo que es posible a través de una ley que les permita realizar esa actuación.
8. Por otro lado, no existe ningún estímulo de tipo económico, ni personal el cual se requiere establecer.

9. Hay otra falencia de carácter técnico y logístico, las veedurías no disponen de espacio para su funcionamiento, situación que se podría solucionar desde los entes territoriales.
10. En cuanto a la seguridad existen amenazas en contra de los veedores, es conveniente que a través del Ministerio del Interior se garantice la seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección.
11. Las veedurías ciudadanas deberían tener una mayor competencia de participación que se extienda a diferentes entidades como las gobernaciones y el Congreso de la República de acuerdo con la Ley 1712 de 2014.
12. Es importante que las veedurías tengan mayor acogida, en especial en municipios como los de sexta categoría que son más del 80% del país.
13. Se propone la elección popular de veedores a nivel nacional, incluyendo dicho proceso en las próximas elecciones de octubre evitando de esta forma generar mayores costos al Estado.

De igual forma y como propuestas específicas se mencionan aspectos como:

- La reducción de los términos para contestar los derechos de petición hoy en día las respuestas son los ordinarios.
 - Que los veedores se tengan en cuenta o tengan incidencia en los procesos de responsabilidad fiscal.
 - Se generen espacios para la participación en los medios de comunicación.
 - Que incluyan a los veedores en el tema escolar en cuanto a las escuelas formales y no formales, buscando crear una cultura.
 - Crear una comisión de seguimiento y control para efectos de materializar los contenidos de las veedurías.
 - Sería muy enriquecedor poder contar con la participación de profesionales en los procesos de veedurías en la lucha en contra de la corrupción.
- **De la creación de Registro Nacional Ciudadano de Veedores y Veedurías**

De acuerdo con las sugerencias efectuadas en la audiencia pública se coincidió en que es necesario contar con este registro dadas las falencias e inexactitud de la información que en la actualidad se presentan.

El registro nacional ciudadano de veedores y veedurías ciudadanas por su naturaleza sería gratuito, con capacidad de respuesta abierta en tiempo real y por su naturaleza autogestionado por la propia ciudadanía, donde podrían además enviar sus quejas, observaciones y anotaciones o información respecto de la gestión de cada uno de los mismos, para poder realizar un seguimiento del

trabajo veeduría, y construirse de paso una memoria cívica que tanta falta hace, recopilarse informes y crearse un banco de datos, una gran base de datos con experiencias exitosa o de fracaso.

Por otra parte, de acuerdo con lo sugerido por la veeduría distrital de Bogotá, resulta importante establecer una comunicación directa entre las cámaras de comercio y las personerías territoriales, que permitan el registro inmediato en el RUES. Lo anterior se considera como una medida de transparencia, y no generaría cargas adicionales en materia de trámite de dicho registro.

Teniendo en cuenta que los registros en actualidad de las veedurías ciudadanas se llevan a cabo antes las Cámaras de Comercio y las personerías, es viable que también que se pueda realizar ante otras instancias como los órganos de control y vigilancia en razón a la afinidad y naturaleza del objeto de las veedurías que es el control social del gasto público. Permitir el registro ante otras entidades no solo sería más sino que permitiría aprovechar que estas ya cuentan con dependencias que se encargan exclusivamente de los temas de veeduría ciudadanas, lo cual generaría incluso una mayor interacción con estos órganos que son los pares de las veedurías.

Teniendo en cuenta que en la actualidad existen reparos sobre el costo que le genera las veedurías la inscripción y las certificaciones en las Cámaras de Comercio, ya que tienen el mismo tratamiento en cuanto a costos de cualquier persona jurídica o natural de otra índole, el registro propuesto en este proyecto sería gratuito y la ciudadanía podría escoger ante cuál entidad preferiría registrarse.

V. CONCEPTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY

En concepto con fecha 8 de mayo de 2019 la Contraloría General de la República realizó aportes al proyecto de ley con las siguientes manifestaciones:

“De acuerdo con la experiencia acumulada en los casi 20 años de trabajo de las veedurías ciudadanas que ejercen su derecho a participar a través de la vigilancia de la gestión pública la Contraloría ha conceptualizado 6 componentes que se pueden tener en cuenta para el desarrollo de este proyecto de ley y para lograr el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas”.

Seguridad: Es necesario que la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección tomen medidas rigurosas para establecer los mecanismos de protección formal e informal para los ciudadanos que ejercen su derecho a hacer control social a lo público, ello abarca a los veedores, pero incluye a los líderes sociales y comunitarios.

Asignación de recursos: Las veedurías han presentado un crecimiento desde su origen, a pesar de que no tienen un respaldo económico que les permita ejercer de forma consistente y con mayores herramientas su derecho de vigilar la gestión pública es por ello la necesidad de asignación de recursos para la gestión y funcionamiento de las veedurías, lo

anterior soportando en un proyecto estructurado de control y vigilancia a lo público.

Efectividad: El impacto social que genera en el ámbito público las veedurías ciudadanas deberá medirse considerando los correctivos que se logren con la gestión para asegurar que se cumplan con las inversiones de los recursos públicos, así mismo la intervención de mecanismos de las veedurías con las comisiones regionales.

Responsabilidad: La inclusión en el terreno de lo público requiere de una alta conciencia sobre las implicaciones éticas de las acciones individuales, llama la atención de que un proyecto de ley propicie la generación de un espacio para la creación de un código de ética de las veedurías ciudadanas y que este pueda extenderse a todas las modalidades de control social.

Reconocimiento: El reconocimiento no es necesario que sea pecuniario pueden enfocarse en la exaltación de los resultados de la labor de las veedurías estas se pueden compensar con capacitación, certificación, participación, y un mayor acercamiento y reconocimiento por parte de las autoridades públicas.

Inclusión: Es preocupante la situación que se presenta en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina pues que por las particularidades administrativas en este departamento no se encuentra con una personería municipal lo que limita al ejercicio y los principios de la democracia en este territorio, por lo que se propone que la Defensoría del Pueblo asuma la función de registro de veedurías.

VI. ESTUDIOS SOBRE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Adicionalmente es necesario para la conveniencia de este proyecto tener en cuenta las posiciones que académicos han tenido sobre el control ciudadano en Colombia y para ello se trae a colación el estudio sobre “Las Veedurías Ciudadanas en el Derecho Colombiano y en el Derecho Francés” de Liliam Patiño González y Lina María Salinas Parrado, el cual revela que Colombia toma de referencia el Derecho Francés para sus instituciones de derecho administrativo, sin embargo Colombia ha ido más allá en el desarrollo de la figura de las veedurías ciudadanas, en su adaptación e importancia, pero el problema es de otra índole diferente a la concepción, la situación actual del país exige el fortalecimiento de esta institución y el brindar herramientas que les faciliten a los ciudadanos intervenir en el control de lo público, como también generar desde jóvenes la cultura por el ejercicio del control social a los recursos del Estado.

La academia menciona en su estudio que:

“Si bien es cierto Francia es el precursor de una Revolución que reivindicaba derechos del ciudadano frente al Estado, esta circunstancia no desencadenó en la creación de un mecanismo directo de control de iguales equivalencias a la Veeduría Ciudadana

tal como se encuentra establecida y consagrada en el Estado colombiano”.

“La Veeduría Ciudadana tal como fue pensada en Colombia, se erige como uno de los mecanismos que mejor traducen o concretan la participación de los ciudadanos la gestión de recursos y el desarrollo de proyectos. La Veeduría Ciudadana existe, y en Colombia se encuentra plenamente reconocida por la Constitución y desarrollada a través de la Ley; cuenta con objetivos y contenidos claramente definidos; pero su principal reto se encuentra en la efectividad que esta herramienta pueda representar. No es un secreto y de manera triste hay que reconocer que Colombia es uno de los países del mundo en donde la corrupción es un fenómeno bastante extendido, y en donde desafortunadamente los recursos se malversan de manera astronómica, muy a pesar de existir la Veeduría Ciudadana y cuya función es la vigilancia que de los recursos públicos haga la administración.

Esta situación plantea un interrogante necesario, ¿la existencia de múltiples recursos de control a la gestión pública, entre ellos la Veeduría Ciudadana; garantiza menores índices de corrupción? La respuesta a este interrogante, recurriendo a la realidad colombiana, es incontestablemente negativa, pues en materia de controles, Colombia posee muchos mecanismos, pero todos ellos han sido insuficientes, pues la corrupción con fenómeno que desangra las arcas públicas existe, y lo peor agudizan las crisis económicas del país y hundien a un más a nuestra sociedad en el atraso”.

Por lo enunciado en el estudio es necesario dotar de elementos que garanticen a los ciudadanos el ejercicio del control social, que la Red Nacional de Veedurías, las instituciones nacionales y los órganos de control apoyen en el desarrollo de las veedurías que es el propósito de este proyecto de ley.

- De los encuentros de participación de veedores y veedurías

En el aparte de Redes de Veedurías atendiendo la importancia y necesidad que tiene para las veedurías ciudadanas los encuentros de participación como lo expuso en la audiencia la red de veedurías de Colombia, es necesario contemplar que la Construcción participativa de esta ley debe ser efectiva.

La ley de veedurías en su núcleo precisa ser construida participativamente, es decir, recogiendo inquietudes y propuestas de veedores, en diversas regiones del país - mediante foros o audiencias públicas regionales, para concluir en una gran audiencia nacional con delegados o representantes de las regiones, donde se presenten ponencias regionales y se elabore una ponencia nacional que aporte elementos para el control social en el país y para prevenir temas de corrupción.

Es necesario que la ley establezca la obligación de dichos encuentros habida cuenta que en la actualidad son necesarios y no se obtiene apoyo para poderlos llevar a cabo. El encuentro anual de veedores y

veedurías en el país permite evaluar procesos, hacer propuestas con asistencia de delegados representantes de todos los departamentos, se aprovecha que los órganos de control destinan programas específicos participación ciudadana con veedores y veedurías.

Dichos actos con la participación de los órganos dedicados a la lucha contra la corrupción como Contraloría General, y sus territoriales, Procuraduría General, Auditoría General, Fiscalía

General, Oficinas de Control Interno, Ministerio del Interior, Personeros, Secretaría de Transparencia, Comisión Nacional Ciudadana de Moralización, del Consejo Nacional de Participación, entre otras, para acompañar su desarrollo, realizar conclusiones y evaluar sugerencia y recomendaciones que aporten en la satisfacción de la necesidad de la comunidad y la preservación y adecuada inversión y gasto público del Estado en sus distintos programas y proyectos.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 043/19C	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto:</p> <p>a) Garantizar la participación de las veedurías ciudadanas en las corporaciones públicas departamentales, distritales y municipales como mecanismo de control social a la gestión pública.</p> <p>b) Fortalecer y establecer garantías para el acceso y la entrega de la información que requieren los veedores con el fin de poder realizar adecuadamente el ejercicio de su función para la prevención y protección de la inversión del gasto público y el control social a la ejecución de programas, proyectos y obras de inversión pública.</p> <p>c) Contribuir a la consolidación de mecanismos alternativos que permitan a los veedores ciudadanos potencializar su capacidad de control y fiscalización en coordinación y colaboración con las entidades sujetas de control social y de las autoridades que hacen parte de la red de apoyo a las veedurías.</p> <p>d) Estimular e incentivar la participación de la población juvenil y escolar en el ejercicio del control social y fomentar el hábito del autocontrol por el gasto e inversión pública del Estado desde las instituciones de educación en todos sus niveles.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto:</p> <p>a) <u>Fortalecer el ejercicio</u> de las veedurías ciudadanas en las corporaciones públicas departamentales, distritales y municipales como mecanismo de control social a la gestión pública.</p> <p>b) <u>Garantizar</u> el acceso y la entrega de la información que requieran los veedores <u>ciudadanos, de tal forma que puedan realizar adecuadamente su trabajo y se garantice la vigilancia,</u> prevención y protección de la inversión del gasto público y el control social a la ejecución de programas, proyectos y obras de inversión pública.</p> <p>c) Contribuir <u>con</u> la consolidación de mecanismos alternativos que permitan a los veedores ciudadanos, potencializar su capacidad de control y fiscalización en coordinación y colaboración con las entidades sujetas de control social y de las autoridades que hacen parte de la red de apoyo a las veedurías.</p> <p>d) Estimular e incentivar la participación de la población juvenil y escolar en el ejercicio del control social y fomentar el hábito del autocontrol por el gasto e inversión pública del Estado desde las instituciones de educación en todos sus niveles.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 850 de 2003, el cual quedara así:</p> <p>Artículo 3º. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.</p> <p>La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.</p> <p>En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.</p> <p>Créese el Registro Nacional Ciudadano de veedores y veedurías que será efectuada ante la red de veedurías de orden nacional para lo cual estos elaboraran una guía a efectos de realizar tano los procesos de inscripción o reporte de existencia y / o de afiliación, caso en el cual se someterá a los reglamentos internos de la respectiva red nacional de veedurías, dicho registro será obligatorio para todos los veedores y veedurías ciudadanas y no tendrá costo alguno.</p> <p>Parágrafo. Las cámaras de comercio del país, las personerías distritales y municipales y las autoridades indígenas dentro de los primeros 30 días del mes de enero de cada año remitirán al RUES el registro público de veedores y veedurías conforme a la ley y al procedimiento establecido por la superintendencia de industria y comercio en directrices internas.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3º. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir, de forma democrática, a los veedores. <u>Posterior a la elección</u> elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.</p> <p>La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. <u>Igualmente, podrá hacerse la inscripción ante la Procuraduría General de la Nación o ante la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales, de manera gratuita.</u></p> <p><u>La Contraloría General de la República será la encargada de unificar la información del registro de las Veedurías Ciudadanas y de emitir las certificaciones correspondientes, para estos efectos los entes ante quienes se tramiten las inscripciones de veedurías deberán remitir copia de la inscripción ante la Contraloría General de la República.</u></p> <p>En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.</p>

<p>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 043/19C</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>
<p>El no reporte por las entidades responsables del registro de veedurías al RUES dará lugar a procedimientos sancionatorios y disciplinarios según el caso, por los órganos de vigilancia y control competentes. Los registros de veedurías y las redes de veedurías también podrán realizarse ante la Procuraduría General de la Nación o ante la Contraloría General de la República, de manera gratuita.</p>	
<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedara redactado así: Artículo 17. Derechos de las Veedurías: a) Conocer las políticas, programas, proyectos, obras públicas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, proyecto, obra pública, contrato, proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad. c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa; Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social, por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, no causarán costo alguno. La información podrá ser suministrada en físico o digitalmente La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta. No podrá exceder el término establecido en la Ley 1755 de 2015 para la respuesta de las peticiones. d) Las veedurías ciudadanas en el ejercicio de su labor de vigilancia y control social tienen derecho a voz en las corporaciones públicas administrativas nacionales, departamentales, distritales y municipales para lo cual obligatoriamente serán escuchadas en las sesiones ordinarias, previa solicitud que será atendida por la respectiva corporación a más tardar dentro de los 10 días siguientes a su recibo. El Congreso o las asambleas o concejos distritales o municipales que no garanticen o brinden este derecho a las veedurías ciudadanas incurrirán en falta disciplinaria grave y serán sancionados conforme lo establezca la norma disciplinaria vigente. e) Recibir capacitaciones sobre: creación, conformación, funciones y el objeto de control social por la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, para lo cual anualmente dichas entidades establecerán un cronograma de capacitaciones que se desarrollara en las distintas regiones del país. f) Recibir acompañamiento para la creación, funcionamiento, y objeto del control social efectividad e incidencia de las veedurías. g) Interactuar con el sistema del servicio al ciudadano de cada entidad y con las oficinas de control interno, según las responsabilidades de las entidades consagradas en la ley 489 de 1998. h) Que los veedores capaciten a nuevos veedores y veedurías y programas de educación de forma gratuita o subsidiada. i) Los veedores ciudadanos tienen derecho a que se les brinde y presten mecanismos de protección para su integridad.</p>	<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así: Artículo 17. Derechos de las Veedurías: a) Conocer las políticas, programas, proyectos, obras públicas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, proyecto, obra pública, contrato, proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad. c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa; d) <u>Con el objetivo de exponer los resultados de su gestión y del control social realizado, las veedurías ciudadanas tendrán derecho a participar una vez al año en las sesiones ordinarias de las corporaciones públicas administrativas nacionales, departamentales, distritales y municipales, para lo cual deberán presentar solicitud previa que será atendida por la respectiva corporación a más tardar dentro de los 10 días siguientes a su recibo.</u> El Congreso o las asambleas o concejos distritales o municipales que no garanticen o brinden este derecho a las veedurías ciudadanas incurrirán en falta disciplinaria grave y serán sancionados conforme lo establezca la norma disciplinaria vigente. e) Recibir capacitaciones sobre: creación, conformación, funciones y el objeto de control social, <u>las cuales estarán a cargo de la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, para lo cual anualmente se establecerá un cronograma de capacitaciones que se desarrollará en las distintas regiones del país.</u> f) Recibir acompañamiento de la Contraloría General de la República o del Ministerio Público para la creación, funcionamiento, y objeto del control social efectividad e incidencia de las veedurías. g) Interactuar con el sistema del servicio al ciudadano de cada entidad, y con las oficinas de control interno, según las responsabilidades de las entidades consagradas en la Ley 489 de 1998. h) <u>Capacitar</u> a nuevos veedores y veedurías. i) <u>Acceder</u> a programas de educación de forma gratuita o subsidiada.</p>

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 043/19C	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>j) Los demás que reconozca la Constitución y la ley</p> <p>Parágrafo. La entidades o personas sujetas de control social por una veeduría ciudadana, podrán prestar dentro de las mismas instalaciones o las que hagan parte de ellas espacios físicos, con mobiliario y equipos de cómputo y acceso a internet a las veedurías ciudadanas conformadas legalmente para facilitar el desarrollo de sus funciones:</p>	<p>j) <u>La Unidad Nacional de Protección (UNP), o quien haga sus veces, brindará la protección que las veedurías o los veedores necesiten para garantizar su seguridad.</u></p> <p>k) Los demás que reconozca la Constitución y la ley</p> <p>Parágrafo. <u>Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social, por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, no causarán costo alguno. La información podrá ser suministrada en físico o digitalmente.</u></p> <p><u>La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta. En todo caso, está sujeta al término establecido en la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho de petición.</u></p>
<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedara redactado así: Artículo 18. <i>Deberes de las Veedurías.</i> Son deberes de las veedurías:</p> <p>a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;</p> <p>b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;</p> <p>c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;</p> <p>d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;</p> <p>e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;</p> <p>f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;</p> <p>g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;</p> <p>h) Mantener informada a la ciudadanía sobre su gestión, utilizando los mecanismos que consideren idóneos. Las corporaciones públicas administrativas del orden territorial, concejos municipales, distritales y asambleas departamentales podrán apoyar y brindar espacios a las veedurías ciudadanas y a las juntas administradoras locales para que realicen la rendición de cuentas de su gestión.</p> <p>i) Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así: Artículo 18. <i>Deberes de las Veedurías.</i> Son deberes de las veedurías:</p> <p>a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;</p> <p>b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;</p> <p>c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;</p> <p>d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;</p> <p>e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio <u>o ante la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales;</u></p> <p>f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;</p> <p>g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;</p> <p>h) <u>Tratar con respeto a los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos en general, y abstenerse de agredirlos verbal o físicamente.</u></p> <p>i) <u>Velar por el interés general y actuar con transparencia, honestidad y cumplir con su misión de denunciar la corrupción.</u></p> <p>j) Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p>
<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, el cual quedara así: Artículo 21. <i>Redes de Veedurías.</i> Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización. Se realizará al menos una audiencia pública anual por parte del conjunto de las veedurías tanto a nivel nacional como departamental y municipal así como mínimo un encuentro nacional de veedores con la coordinación de la Procuraduría</p>	<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así: Artículo 21. <i>Redes de Veedurías.</i> Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.</p>

<p>TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 043/19C</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>
<p>General de la Nación, la Contraloría General de la República y el apoyo de Secretaría de Transparencia, Ministerio Interior y Defensoría del Pueblo.</p> <p>En lo regional o departamental dicha coordinación y apoyo se realizará por los respectivos entes territoriales y los órganos de control competentes</p> <p>La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. Las veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales y conformen red de veedurías ciudadanas para llevar a cabo la vigilancia, el control preventivo de la inversión del gasto público podrá presentar propuestas de trabajo al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, que serán evaluadas para recibir apoyo económico para su funcionamiento.</p> <p>El fondo reglamentara y determinara los mecanismos, montos y estrategia de acompañamiento a las redes de veedurías para la entrega de los apoyos económicos previstos.</p> <p>Parágrafo 3°. Durante la ejecución de un programa, proyecto o de la ejecución de una obra pública, las veedurías ciudadanas podrán ejercer su función desde la fecha en que inicie el programa, proyecto u obra hasta su completa terminación, para lo cual se le comunicara a la respectiva autoridad o entidad objeto de control social la decisión por parte de la veeduría de intervenir y desde la misma fecha de la comunicación, la entidad sujeta de control le entregara la información y exhibirá la documentación que exija la veeduría, lo que además compromete toda actuación que se desarrolle en el tiempo de ejecución.</p>	<p>En lo regional o departamental dicha coordinación y apoyo se realizará por los respectivos entes territoriales y los órganos de control competentes.</p> <p>La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. Las veedurías que se organicen a nivel nacional o <u>en</u> las entidades territoriales y <u>que</u> conformen red de veedurías ciudadanas, para llevar a cabo la vigilancia, el control preventivo de la inversión del gasto público podrá presentar propuestas de trabajo al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, que serán evaluadas para recibir apoyo económico para su funcionamiento.</p> <p>El fondo reglamentará y determinará los mecanismos, montos y estrategia de acompañamiento a las redes de veedurías para la entrega de los apoyos económicos <u>a los cuales puedan acceder.</u></p> <p>Parágrafo 3°. Durante la ejecución de un programa, proyecto o <u>en</u> la ejecución de una obra pública, las veedurías ciudadanas podrán ejercer su función desde la fecha en que inicie el programa, proyecto u obra hasta su completa terminación. <u>Para este fin, la veeduría respectiva le comunicará a la</u> autoridad o entidad <u>el</u> objeto de control social la decisión de <u>hacer control sobre el proyecto</u> y desde la misma fecha de la comunicación, la entidad sujeta de control le entregará la información y exhibirá la documentación que <u>requiera.</u></p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, el cual quedara redactado así:</p> <p>Artículo 22. Confórmese la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanos, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:</p> <p>La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.</p> <p>El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.</p> <p>La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.</p> <p>Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 22. Confórmese la red institucional de apoyo a las veedurías <u>ciudadanas</u>, la cual se <u>integrará</u> en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:</p> <p>La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.</p> <p>El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.</p> <p>La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.</p> <p>Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los</p>

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 043/19C	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.</p> <p>El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.</p> <p>En los departamentos, además de la representación de las anteriores entidades, integrarán la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas las Contralorías departamentales, las contralorías distritales o municipales y la personería municipal, estas últimas de la capital de departamento.</p> <p>Parágrafo 1°. Si en el ejercicio de la función, de las investigaciones y denuncias públicas que las veedurías realizan, se presentan amenazas de riesgo de seguridad en contra de la vida o la integridad de los veedores, el Ministerio del Interior en coordinación con la Defensoría del Pueblo y demás órganos o autoridades competentes brindaran y prestaran los mecanismos de protección para la integridad de los miembros que conforman las veedurías ciudadanas.</p>	<p>planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.</p> <p>El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.</p> <p>En los departamentos, además de la representación de las anteriores entidades, integrarán la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas las Contralorías departamentales, las contralorías distritales o municipales y la personería municipal, estas últimas de la capital de departamento.</p> <p>Parágrafo 1°. Si en el ejercicio de la función, de las investigaciones y denuncias públicas que las veedurías realizan, se presentan amenazas de riesgo de seguridad en contra de la vida o la integridad de los veedores, el Ministerio del Interior en coordinación con la Defensoría del Pueblo y demás órganos o autoridades competentes brindarán los mecanismos de protección para la integridad de los miembros que conforman las veedurías ciudadanas.</p>
<p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo 23A a la Ley 850 de 2003, el cual quedara de la siguiente manera: Artículo 23A. <i>Participación de los jóvenes en el control social.</i> Institucionalícese la figura de las veedurías escolares y universitaria en las Instituciones Educativas, con el fin de consolidar un espacio de participación, vinculación y de cultura del control social de los bienes y recursos públicos en el sector de la educación.</p> <p>El Ministerio de Educación reglamentara, en coordinación con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, los mecanismos y parámetros para la creación, funcionamiento, promoción, capacitación y formación de las veedurías escolares.</p> <p>Parágrafo 1°. Las veedurías escolares y universitarias tendrán como objetivos:</p> <p>a) Aumentar las competencias de participación de los estamentos <u>estudiantiles</u> en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura de control social en los jóvenes.</p> <p>b) Reconocimiento y vinculación de los jóvenes como actores del Control social.</p> <p>c) Mayor transparencia de los programas, proyectos, contratos y obras en el sector educación para el manejo de los bienes y recursos.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando las Instituciones Educativas realicen contratación o inversiones en programas, proyectos u obras públicas que impliquen el uso de recursos públicos en donde los beneficiarios sean la comunidad estudiantil las Veedurías Escolares y Universitarias, en acompañamiento de las personerías respectivas ejercerán el control social.</p> <p>Parágrafo 3°. A los estudiantes que conformen veedurías ciudadanas escolares y ejerzan sus funciones durante mínimo 1 año, se le reconocerá por la institución educativa la prestación del servicio social estudiantil obligatorio.</p> <p>Parágrafo 4°. Las contralorías, personerías y secretaria de educación del respectivo territorio donde se creen y funcionen las veedurías escolares y universitarias, acompañaran y capacitaran a los estudiantes en el ejercicio serio y responsable del control social a lo público.</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese <u>el siguiente</u> artículo a la Ley 850 de 2003, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 23A. <i>Participación de los jóvenes en el control social.</i> Institucionalícese la figura de las veedurías escolares y universitarias en las Instituciones Educativas <u>tanto públicas como privadas</u>, con el fin de consolidar un espacio de participación, vinculación y de cultura del control social de los bienes y recursos públicos en el sector de la educación.</p> <p>El Ministerio de Educación reglamentará, en coordinación con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, los mecanismos y parámetros para la creación, funcionamiento, promoción, capacitación y formación de las veedurías escolares.</p> <p>Parágrafo 1°. Las veedurías escolares y universitarias tendrán como objetivos:</p> <p>a) Aumentar las competencias de participación de los estamentos <u>de la comunidad educativa</u> en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura de control social en los jóvenes.</p> <p>b) Reconocimiento y vinculación de los jóvenes como actores del Control social.</p> <p>c) Mayor transparencia de los programas, proyectos, contratos y obras en el sector educación para el manejo de los bienes y recursos.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando las Instituciones Educativas realicen contratación o inversiones en programas, proyectos u obras públicas que impliquen el uso de recursos públicos en donde los beneficiarios sean la comunidad estudiantil, las Veedurías Escolares y Universitarias, en acompañamiento de las personerías respectivas ejercerán el control social.</p> <p>Parágrafo 3°. A los estudiantes que conformen veedurías ciudadanas escolares y ejerzan sus funciones durante mínimo 1 año, se le reconocerá por la institución educativa la prestación del servicio social estudiantil obligatorio.</p> <p>Parágrafo 4°. Las contralorías, personerías y <u>secretarías</u> de educación del respectivo territorio donde se creen y funcionen las veedurías escolares y universitarias, acompañarán y capacitarán a los estudiantes en el ejercicio serio y responsable del control social a lo público.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política, la Ley y la Jurisprudencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 043 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen las Veedurías Ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública.*

De los honorables Representantes,

De las Honorables Representantes,

 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ALEJANDRO ALBERTO VEGA PEREZ Representante a la Cámara Coordinador Ponente
 MARGARITA MARIA RESTREPO Representante a la Cámara Ponente	 ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA Representante a la Cámara Ponente
 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Ponente	 INTI RAUL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara Ponente
 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO Representante a la Cámara Ponente	 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 043 2019 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las Veedurías Ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto:

- e) Fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas en las corporaciones públicas departamentales, distritales y municipales como mecanismo de control social a la gestión pública.
- f) Garantizar el acceso y la entrega de la información que requieran los veedores ciudadanos, de tal forma que puedan realizar adecuadamente su trabajo y se garantice la vigilancia, prevención y protección de la inversión del gasto público y el control social a la ejecución de programas, proyectos y obras de inversión pública.
- g) Contribuir con la consolidación de mecanismos alternativos que permitan a los veedores ciudadanos, potencializar su capacidad de control y fiscalización en coordinación y colaboración con las entidades sujetas de control social y de las

autoridades que hacen parte de la red de apoyo a las veedurías.

- h) Estimular e incentivar la participación de la población juvenil y escolar en el ejercicio del control social y fomentar el hábito del autocontrol por el gasto e inversión pública del Estado desde las instituciones de educación en todos sus niveles.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 3º. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir, de forma democrática, a los veedores. Posterior a la elección elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. Igualmente, podrá hacerse la inscripción ante la Procuraduría General de la Nación o ante la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales, de manera gratuita.

La Contraloría General de la República será la encargada de unificar la información del registro de las Veedurías Ciudadanas y de emitir las certificaciones correspondientes, para estos efectos los entes ante quienes se tramiten las inscripciones de veedurías deberán remitir copia de la inscripción ante la Contraloría General de la República.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 17. Derechos de las Veedurías:

- l) Conocer las políticas, programas, proyectos, obras públicas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- m) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, proyecto, obra pública, contrato, proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- n) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

- o) Con el objetivo de exponer los resultados de su gestión y del control social realizado, las veedurías ciudadanas tendrán derecho a participar una vez al año en las sesiones ordinarias de las corporaciones públicas administrativas nacionales, departamentales, distritales y municipales, para lo cual deberán presentar solicitud previa que será atendida por la respectiva corporación a más tardar dentro de los 10 días siguientes a su recibo.

El Congreso o las asambleas o concejos distritales o municipales que no garanticen o brinden este derecho a las veedurías ciudadanas incurrirán en falta disciplinaria grave y serán sancionados conforme lo establezca la norma disciplinaria vigente.

- p) Recibir capacitaciones sobre: creación, conformación, funciones y el objeto de control social, las cuales estarán a cargo de la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, para lo cual anualmente se establecerá un cronograma de capacitaciones que se desarrollará en las distintas regiones del país.
- q) Recibir acompañamiento de la Contraloría General de la República o del Ministerio Público para la creación, funcionamiento, y objeto del control social efectividad e incidencia de las veedurías.
- r) Interactuar con el sistema del servicio al ciudadano de cada entidad, y con las oficinas de control interno, según las responsabilidades de las entidades consagradas en la Ley 489 de 1998.
- s) Capacitar a nuevos veedores y veedurías.
- t) Acceder a programas de educación de forma gratuita o subsidiada.
- u) La Unidad Nacional de Protección (UNP), o quien haga sus veces, brindará la protección que las veedurías o los veedores necesiten para garantizar su seguridad.
- v) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Parágrafo Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social, por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, no causarán costo alguno. La información podrá ser suministrada en físico o digitalmente.

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta. En todo caso, está sujeta al término establecido en la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho de petición.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 18. *Deberes de las Veedurías.* Son deberes de las veedurías:

- h) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

- i) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;
- j) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;
- k) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;
- l) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio o ante la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales;
- m) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;
- n) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;
- o) Tratar con respeto a los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos en general, y abstenerse de agredirlos verbal o físicamente.
- p) Velar por el interés general y actuar con transparencia, honestidad y cumplir con su misión de denunciar la corrupción.
- k) Las demás que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 21. *Redes de Veedurías.* Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

En lo regional o departamental dicha coordinación y apoyo se realizará por los respectivos entes territoriales y los órganos de control competentes.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Parágrafo 1°. Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las

organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

Parágrafo 2°. Las veedurías que se organicen a nivel nacional o en las entidades territoriales y que conformen red de veedurías ciudadanas, para llevar a cabo la vigilancia, el control preventivo de la inversión del gasto público podrá presentar propuestas de trabajo al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, que serán evaluadas para recibir apoyo económico para su funcionamiento.

El fondo reglamentará y determinará los mecanismos, montos y estrategia de acompañamiento a las redes de veedurías para la entrega de los apoyos económicos a los cuales puedan acceder.

Parágrafo 3°. Durante la ejecución de un programa, proyecto o en la ejecución de una obra pública, las veedurías ciudadanas podrán ejercer su función desde la fecha en que inicie el programa, proyecto u obra hasta su completa terminación. Para este fin, la veeduría respectiva le comunicará a la autoridad o entidad el objeto de control social la decisión de hacer control sobre el proyecto y desde la misma fecha de la comunicación, la entidad sujeta de control le entregará la información y exhibirá la documentación que requiera.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 22. Confórmese la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se integrará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

En los departamentos, además de la representación de las anteriores entidades, integrarán la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas las Contralorías departamentales, las Contralorías distritales o municipales y la personería municipal, estas últimas de la capital de departamento.

Parágrafo 1°. Si en el ejercicio de la función, de las investigaciones y denuncias públicas que las veedurías realizan, se presentan amenazas de riesgo de seguridad en contra de la vida o la integridad de los veedores, el Ministerio del Interior en coordinación con la Defensoría del Pueblo y demás órganos o autoridades competentes brindarán los mecanismos de protección para la integridad de los miembros que conforman las veedurías ciudadanas.

Artículo 7°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 850 de 2003, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 23A. *Participación de los Jóvenes en el Control Social.* Institucionalícese la figura de las veedurías escolares y universitarias en las Instituciones Educativas tanto públicas como privadas, con el fin de consolidar un espacio de participación, vinculación y de cultura del control social de los bienes y recursos públicos en el sector de la educación.

El Ministerio de Educación reglamentará, en coordinación con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, los mecanismos y parámetros para la creación, funcionamiento, promoción, capacitación y formación de las veedurías escolares.

Parágrafo 1°. Las veedurías escolares y universitarias tendrán como objetivos:

- d) Aumentar las competencias de participación de los estamentos de la comunidad educativa en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura de control social en los jóvenes.
- e) Reconocimiento y vinculación de los jóvenes como actores del control social.
- f) Mayor transparencia de los programas, proyectos, contratos y obras en el sector educación para el manejo de los bienes y recursos.

Parágrafo 2°. Cuando las Instituciones Educativas realicen contratación o inversiones en programas, proyectos u obras públicas que impliquen el uso de recursos públicos en donde los beneficiarios sean la comunidad estudiantil, las Veedurías Escolares y Universitarias, en acompañamiento de las personerías respectivas ejercerán el control social.

Parágrafo 3°. A los estudiantes que conformen veedurías ciudadanas escolares y ejerzan sus funciones durante mínimo 1 año, se le reconocerá por la institución educativa la prestación del servicio social estudiantil obligatorio.

Parágrafo 4°. Las Contralorías, Personerías y Secretarías de Educación del respectivo territorio donde se creen y funcionen las veedurías escolares y universitarias, acompañarán y capacitarán a los estudiantes en el ejercicio serio y responsable del control social a lo público.

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


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente

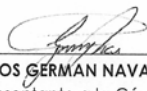

MARGARITA MARIA RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Ponente


ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
 Representante a la Cámara
 Ponente


DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
 Representante a la Cámara
 Ponente


INIR RAUL ASPRYLLA REYES
 Representante a la Cámara
 Ponente


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
 Representante a la Cámara
 Ponente


CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
 Representante a la Cámara
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 752 - Viernes, 16 de agosto de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 001 de 2019 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; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2019 Cámara , por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley 043 de 2019 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las Veedurías Ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública.....	20