



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1027

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2019 SENADO

por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Especial Turístico y Cultural al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca.

i) Antecedentes

Esta iniciativa legislativa fue radicada en el Senado de la República el día 12 de agosto de 2019, por los honorables Senadores Gustavo Bolívar Moreno, Aída Avella Esquivel, Iván Cepeda Castro, Julián Gallo Cubillos, Feliciano Valencia Medina, Griselda Lobo Silva, Victoria Sandino Simanca, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Germán Darío Hoyos Giraldo, Alexander López Maya. El día 21 de agosto la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República me designó ponente para primer debate.

ii) Finalidad del proyecto

El proyecto tiene como finalidad otorgarle al municipio de Girardot (Cundinamarca) la categoría de Distrito Turístico y Cultural para potencializar las capacidades e infraestructura del municipio, promover el desarrollo económico y así poder mejorar la calidad de vida de sus habitantes que tienen como principal fuente de ingresos el turismo.

iii) Contenido del proyecto

El proyecto tiene tres artículos, incluido el de vigencia. En los primeros dos artículos se

modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Nacional adicionando al municipio de Girardot como Distrito Especial Turístico y Cultural.

iv) Exposición de motivos

Según la exposición de motivos del proyecto, Girardot es una de las ciudades con más afluencia de turistas del país, el centro económico de la provincia de Alto Magdalena y uno de los puertos sobre el río Magdalena más importantes del país.

Girardot tiene además ventajas naturales por su clima y sus paisajes, lo que lo ha convertido en uno de los principales destinos turísticos de los habitantes del centro del país y por este aumento y el reducido tamaño del municipio se ha visto limitada la posibilidad agropecuaria siendo el turismo su principal actividad económica.

Cuenta con la infraestructura hotelera y los escenarios necesarios para ejecutar diferentes eventos turísticos, como de hecho ya lo hace con el Reinado Nacional del Turismo, la Feria Artesanal Pueblito Girardoteño, Batalla de Carnavales, entre otros. El municipio cuenta con capacidad para el desarrollo de actividades turísticas, lo cual se evidencia con la creación del Consejo Consultivo de la Industria Turística del municipio de Girardot, encargado de asesorar al municipio en políticas de turismo.

Otorgar la categoría de Distrito Especial Turístico a Girardot generaría un aumento en la inversión, en las fuentes de empleo y garantizará el adecuado funcionamiento y aprovechamiento de los diferentes medios de transporte. Adicionalmente permitirá:

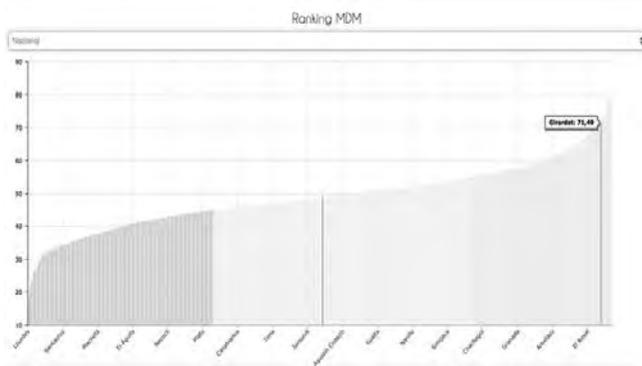
- Fortalecer su actividad turística
- Participar de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal

- Suscribir contratos y convenios que le son aplicables como distrito especial.

v) Comentarios del ponente

La categorización del municipio de Girardot en distrito Especial, Turístico y Cultural conlleva la aplicación de la Ley 1617 de 2013 para los efectos en ella contenidos.

Algunos indicadores sobre el desempeño administrativo y fiscal del municipio de Girardot muestran que su desempeño medido a través del índice MDM, se encuentra en un rango medio de 71,49, por encima del promedio nacional que se ubica en 49.04, como se evidencia en la siguiente tabla.



Ranking MDM

Fuente: DNP

El municipio tiene además un porcentaje en ejecución de recursos de 82.47, 19.34 puntos más que el promedio nacional.

	Puntaje 2017	Promedio por grupo CI 2017
Movilización de recursos	62,37	48,92
Ejecución de recursos	82,47	63,13
Recaudo con instrumentos de ordenamiento territorial	62,15	40,85
Gobierno abierto y transparencia	83,33	82,00

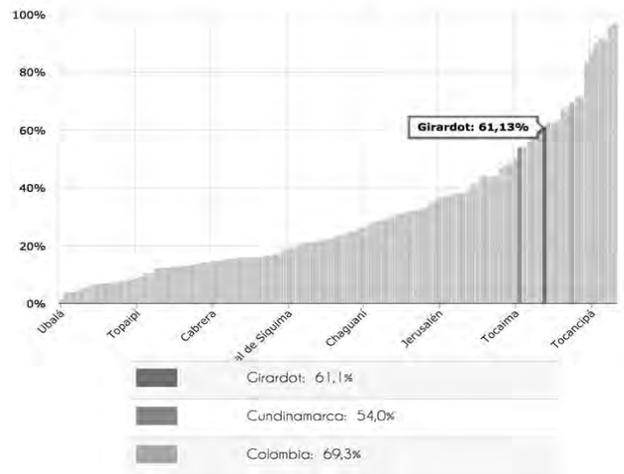
Fuente: DNP

Verificando la información presupuestal del municipio, disponible en el CHIP se evidencia que desde el 2008 los ingresos tributarios han tenido un aumento de más del 50% lo que evidencia el esfuerzo realizado por la administración municipal para mejorar sus ingresos y desempeño fiscal.

La posibilidad de fomentar y desarrollar el turismo por medio del régimen especial que establece la Ley 1617 de 2013 para los distritos se ve respaldada por los indicadores de cobertura de acueducto, cobertura de alcantarillado y cobertura de energía eléctrica rural, estando todas por encima del 61% y estas dos últimas por encima del promedio nacional.

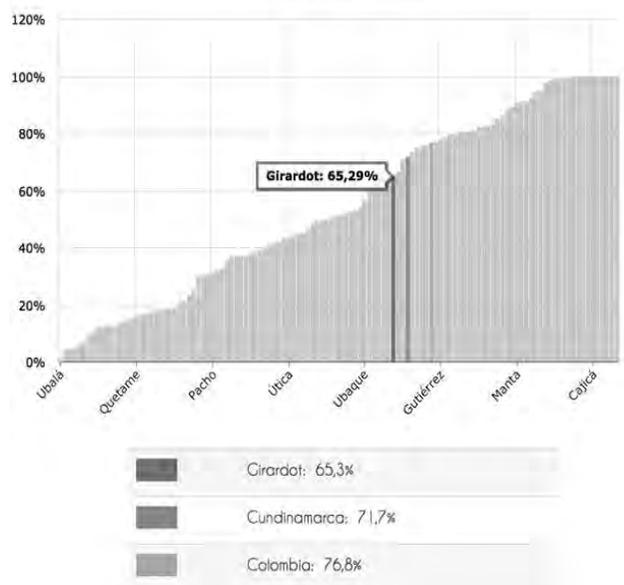
Cobertura de alcantarillado (REC)

Fuente: DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - 2016



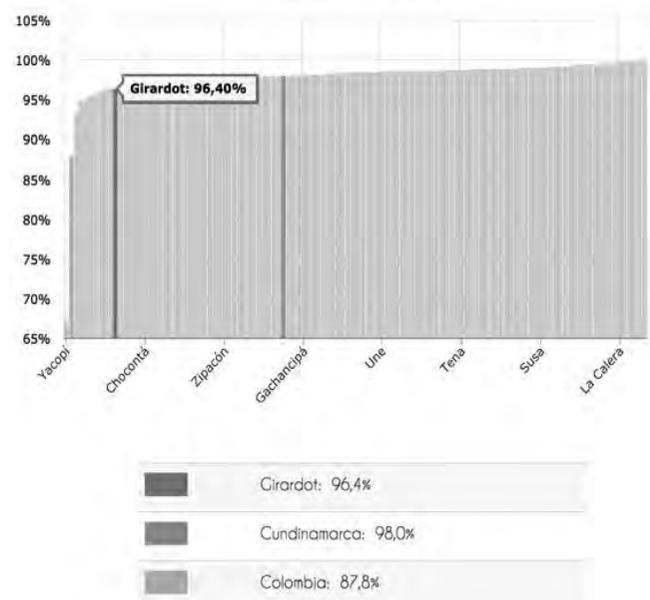
Cobertura de acueducto (REC)

Fuente: DNP a partir de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - 2016



Cobertura de energía eléctrica rural

Fuente: UPME - 2016



Está en proceso de construcción el proyecto de la vía 4G Girardot-Honda-Puerto Salgar lo que hará mucho más competitivos los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Caldas, y al municipio de Girardot aún más atractivo turísticamente.

De los anteriores indicadores y datos se puede concluir que el municipio tiene una buena planificación y una adecuada capacidad de administración, aspectos claves si se quiere dar la transición hacia un distrito especial turístico y cultural y los beneficios y desafíos que esto conlleva.

vi) Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, me permito rendir ponencia positiva y consecuentemente solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 16 de 2019, por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Especial Turístico y Cultural al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca, conforme al proyecto original radicado.

Cordialmente,

Cordialmente,



TEMISTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.

Bogotá, D. C., 16 de octubre 2019

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Vicepresidente Comisión Primera
Constitucional Permanente

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 118 de 2019 Senado, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.**

1. ANTECEDENTES

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el día 13 de agosto de 2019 por la

Senadora María del Rosario Guerra y el suscrito Senador Santiago Valencia.

Este proyecto ya había sido presentado en dos ocasiones, sin poder culminar su trámite legislativo. El 26 de julio de 2016, siendo el Proyecto de ley número 026 de 2016 y posteriormente el 7 de noviembre de 2017, como Proyecto de Ley Estatutaria número 186 de 2017.

2. OBJETO

La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y permitir la con fines altruistas solo para parejas colombianas que presenten incapacidad biológica para concebir, garantizando la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

3. MATERNIDAD SUBROGADA

La maternidad subrogada -más conocida como alquiler de vientre- ha sido entendida en Colombia como la contratación de una mujer que se compromete a gestar un bebé con la obligación de entregarlo a los solicitantes cuando nazca. Estos últimos se comprometen a criarlo y la mujer gestante debe renunciar a la filiación¹.

En nuestro país, esta práctica despierta gran inquietud debido a la falta de información, carencia de legislación y la escasa jurisprudencia sobre el tema, que no permiten saber si está permitida, prohibida o cuáles son sus límites.

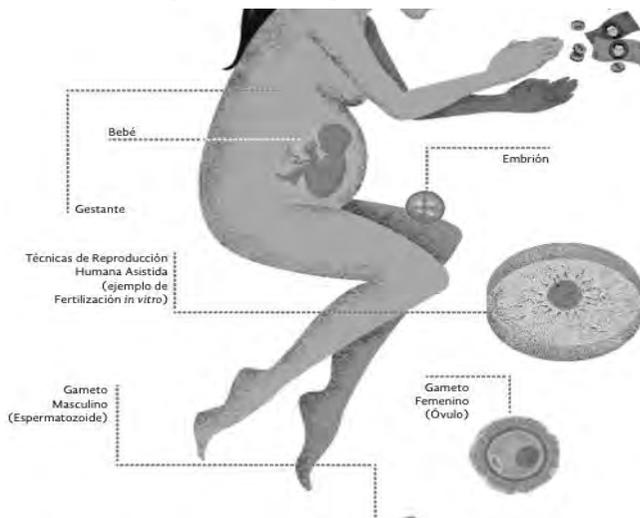
El único referente legal sobre la práctica de maternidad subrogada en Colombia es la Sentencia T-968 de 2009 de la Corte Constitucional. En esta sentencia, la Corte estudió el caso de una pareja que contrató los servicios de una mujer para que les alquilara el vientre para tener un bebé y con base en escritos doctrinales definió esta práctica como:

“el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este”.

De esta definición se puede concluir que en Colombia: (i) la mujer gestante y que da a luz no aporta sus óvulos, (ii) La madre sustituta acepta llevar a buen término el embarazo y una vez producido el parto, se compromete a entregar el hijo a las personas que lo encargaron (iii) La madre gestante renuncia a los derechos sobre

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-968 de 2009.

el menor y (iv) La práctica debe formalizarse a través de un pacto o compromiso.



Fuente: Tomada del libro “Explotación de Mujeres con fines reproductivos” (2015)

Así mismo, la Corte estableció unos requisitos mínimos para entender la validez de la figura de maternidad subrogada:

- A) La mujer solicitante debe tener problemas fisiológicos para concebir.
- B) Los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita el vientre).
- C) La mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas.
- D) La mujer gestante debe cumplir una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica y haber tenido hijos.
- E) La mujer gestante debe tener la obligación de someterse a las valoraciones psicológicas exámenes pertinentes antes, durante, y después del embarazo.
- F) Se debe preservar la identidad de las partes.
- G) La mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor.
- H) Los padres solicitantes no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia.
- I) La muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor.
- J) La mujer gestante solo pueda interrumpir el embarazo por prescripción médica.

4. JUSTIFICACIÓN

La maternidad subrogada con fines económicos debe prohibirse y penalizarse, pues constituye una objetivación de los cuerpos de las mujeres, en tanto los convierte en “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse con el fin de satisfacer los deseos de otros². Así

² “Vientres de Alquiler – Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible

mismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan, se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente.

Es decir, se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige con los procesos de producción normales.

Esto supone, como lo propone la Profesora de la Universidad de Michigan Elisabeth Anderson, que se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige con los procesos de producción normales. Y cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen de temas de amor a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproductivo de las mujeres, las mujeres se reducen de temas de respeto y consideración, a ser también, meros objetos de uso.³

La Organización Profesionales por la Ética (ONG española que desde 1992 estudia el tema), se ha encargado de documentar ejemplos y presentarlos en el Parlamento Europeo para demostrar estos dos supuestos de explotación a la mujer y al menor.

En 2014, denunciaron por ejemplo, cómo una pareja homosexual de australianos dejó abandonado en Tailandia un bebé nacido con síndrome de Down, pero se llevaron a su gemela que nació sana. En este caso, la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le denegó y la niña se quedó con los dos hombres que la compraron⁴.

Este ejemplo ilustra cómo cuando un bebé es fruto de una compraventa, lo que se espera, y por tanto se puede exigir, es que el bebé objeto del contrato tenga una garantía de calidad o que se pueda devolver si uno no queda satisfecho con el “producto”.

Valga resaltar que el pasado 18 de diciembre durante la adopción del “Informe anual sobre los Derechos Humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto”, el Parlamento Europeo aprobó la totalidad del párrafo 114 que condena la práctica de maternidad subrogada:

[...] “la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer,

en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf>

³ Anderson, E (2007) “Is Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265363>

⁴ Ibídem.

ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima”.

[...] “debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de Derechos Humanos”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante tener en cuenta, como lo señala el Parlamento Europeo, que esta explotación se concentra especialmente en las mujeres de países pobres o menos desarrollados. Las organizaciones Early Institute⁵, y Center for social Research⁶, (Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a este estudio), han demostrado que en los países del primer mundo que la permiten, los costos del proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa Occidental el alquiler de vientre oscila entre \$100 – 150 mil dólares mientras que en Colombia, entre \$4 mil – 10 mil dólares (Según ofertas en clasificados). Es decir, en **Colombia es 93.3% más económico**.

Esta información no debe entenderse de manera aislada a la coyuntura de la desigualdad laboral de las mujeres frente a los hombres en nuestro país. Debe tenerse en cuenta que:

- La inequidad salarial de las mujeres frente a los hombres es de 21%
- La participación laboral es de 76% para los hombres y 54% para las mujeres
- Las mujeres trabajan 10 horas remuneradas a la semana menos que los hombres y laboran 20 horas no remuneradas a la semana más que los hombres.
- A la semana las mujeres trabajan 10.8 horas más que los hombres. Los hombres trabajan 4 semanas mensuales, mientras las mujeres trabajan 5.

En este contexto el alquiler de vientres con fines lucrativos, es una oportunidad de ingreso y una opción de supervivencia para las mujeres colombianas más vulnerables que anuncian su cuerpo de la siguiente manera:

⁵ Early Institute es una ONG mexicana, dedicada al análisis y diseño de propuestas para la inclusión de políticas públicas que garanticen el bienestar del menor y su desarrollo.

⁶ Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

Relato de una bumanguesa que espera alquilar su vientre

Hola, soy Marcela*, vivo en Bucaramanga, Colombia, tengo 24 años y dos hijos. Deseo ayudarlo alquilándole el vientre para que puedan ser padres.

Su mamá no opina mucho. Sólo le dice que ella sabe muy bien lo que duele parir un hijo para dárselo a un tercero. Pero Marcela sigue firme. Estoy muy consiente de lo que voy a hacer, que ese bebé...

Necesito \$15 millones para pagar la hipotética de la casa que es de todos y los voy a conseguir. Y ellos (los clientes) también van a conseguir lo que tanto desean.

Es para la hipoteca

La casa de Marcela tiene dos pisos y está en obra negra. Allí vive ella, su papá, su mamá, cinco hermanos y sus dos hijos, un niño de nueve años y una niña de siete.

Fuente: Diario la Vanguardia 2016.

Esto evidencia, cómo la explotación de la mujer con fines reproductivos se agrava si se tiene en cuenta que la maternidad subrogada supone relaciones asimétricas entre las partes. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la mujer que actúa como madre subrogada generalmente:

- Está preocupada por su difícil situación económica y la de su familia
- Su consentimiento libre e informado es obviado
- Su único atributo valorado es su capacidad de servir de máquina para procrear
- Una vez se concluye el acuerdo, siente todo el peso de la explotación, de la separación del bebé y de la cosificación del embarazo.

Asimismo, con la práctica de la maternidad subrogada con fines económicos se vulneran diferentes derechos como se muestra a continuación:

Derechos vulnerados de los niños:

Antes de nacer:

Dignidad Humana: (Artículo 1° C. P.) Por ser objeto de comercialización y de manipulación.

Vida: (Artículo 11 C. P.) Cuando se permite en esta práctica abortar por:

- Alteración cromosómica o alguna otra enfermedad que presente durante su gestación,
- Por la cantidad de embriones fecundados, gemelos, mellizos, trillizos
- Por el género, diferente del exigido por los padres contratantes

Al nacer:

Derechos Fundamentales de los niños: (Artículo 44 C. P.).

- Salud: Comprendida como su bienestar tanto físico como psicológico y emocional.
- A la lactancia materna, disminuye su protección contra enfermedad o muerte por infecciones y al vínculo afectivo de bienestar, cuidado protección y seguridad que se establece con la madre.

Familia: (Artículo 42 C. P.) cuando es abandonado por los padres contratantes, por haber logrado un embarazo propio durante la gestación del bebé objeto de maternidad subrogada, o por alguna enfermedad con la que haya nacido el niño.

Derechos vulnerados de la mujer:

- **Dignidad:** (Artículo 1° C. P.) Al ser tratada como un objeto de consumo que fabrica bebés.
- **Igualdad:** (Artículo 13 C. P.) Al ser contratada por su condición de mujer en condición económica, académica, social y cultural inferior a la de los contratantes.

Así mismo por el abuso y desconocimiento de los riesgos a los que se verá enfrentada durante la gestación, como lo son por ejemplo:

- Enfermedades e incapacidades, por ser sometida a técnicas de reproducción humana asistida.
- Enfermedades y posibles secuelas durante la gestación, dentro de las que está incluida la muerte.

- Alteración psicológica y emocional, por la separación del bebé con quien estableció un vínculo físico, psicológico y emocional profundo.
- Alteración psicológica y emocional, por la muerte del bebé tanto por complicaciones durante o después del embarazo, como por aborto cuando el contrato lo exige.
- Protección suya y del bebé cuando los contratantes desaparecen o desisten del contrato.
- Afectación psicológica y emocional de todo su núcleo familiar, cuando la madre gestante vive con su familia.

5. ANÁLISIS COMPARADO

La respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, los países que deciden regular el tema han optado por alguna de las siguientes posibilidades:

- Prohibición absoluta.
- Permiso expreso
- Permiso regulado.

País	Prohibición Absoluta	Permiso Regulado	Permiso Expreso o Tácita
Alemania	La práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas.		
Francia	Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica		
Canadá		Está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación.	
China	Prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación		
Dinamarca		Está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago	
España	La Maternidad Subrogada se entiende como una Explotación de la Mujer con Fines Reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la Ley 14 de 2006,		
Italia	La Ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación.		
India			Es abiertamente permitida la maternidad subrogada con fines lucrativos. Las clínicas y solicitantes celebran contratos privados con las gestantes
Perú			No está tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior.
Argentina			No existe una legislación específica sobre el tema, sin embargo, tampoco es una práctica que se encuentre prohibida.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley, además de prohibir la maternidad subrogada, penaliza el constreñimiento a la maternidad subrogada.

El tipo penal se incluye en el artículo 188F de la Ley 599 de 2000. Este delito se configurará cuando se promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro, es decir, cuando haya un provecho económico o contraprestación de algún tipo a cambio de la gestación.

La sanción consiste en prisión 6 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por un lado, *el sujeto activo de la acción penal es toda persona con el propósito de obtener beneficio económico promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro*, es decir, a cambio de dinero o cualquier otra contraprestación económica. *En ningún caso se entenderá que lo es la madre gestante*. Por el otro, el sujeto pasivo es la mujer que actúa como gestante del bebé ajeno.

En este mismo sentido, se dispone que todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho. Solamente se permitirá la maternidad subrogada con fines altruistas cuando:

1. Se realice entre nacionales colombianos.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre incapacidad física o biológica para concebir.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

El artículo 5° consagra que las decisiones relacionadas con la gestación se tomarán de manera conjunta entre la mujer gestante y el padre y la madre solicitantes. Asimismo, que en cualquiera de las decisiones que se tomen o en las cuales no se llegue a un acuerdo, primará el interés del nasciturus. Lo anterior, con el fin de prever un método para solucionar y evitar futuros conflictos.

Luego de considerar y estudiar los diferentes argumentos, se ha concluido que la mejor manera de impedir el tráfico de menores y la explotación a las mujeres de nuestro país es adoptar una política de PROHIBICIÓN frente a esta práctica y una REGULACIÓN PRECISA para casos específicos.

Así las cosas, si queremos valorar a los niños y las mujeres y ser consistentes, debemos resistir la invasión del mercado en el ámbito del trabajo reproductivo y de la maternidad.

NI LOS CUERPOS DE LAS MUJERES, NI LOS MENORES SON UNA MERCANCÍA Y NO DEBEN ESTAR SUJETOS DE UNA VALORACIÓN MONETARIA.

Hemos visto, además, cómo esta práctica no reconoce las madres de alquiler como poseedores de una perspectiva independiente digna de consideración, sino que se aprovecha de la vulnerabilidad económica de una población.

De ahí que la propia práctica, lejos de la ampliación del ámbito de la autonomía de la mujer, en realidad manipula las condiciones externas e internas necesarias para la elección plenamente autónoma por las mujeres.

7. ARTICULADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y permitir la con fines altruistas solo para parejas colombianas que presenten incapacidad biológica para concebir, garantizando la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Artículo 2°. *Definición.* Se entiende por maternidad subrogada, o comúnmente llamada también alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Artículo 3°. *Créase el tipo penal de “Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro”;* adiciónese el artículo 188F a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 188F. *Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro.* El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, con el propósito de obtener beneficio económico promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro

incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho.

Será permitida la maternidad subrogada con fines altruistas únicamente cuando:

1. Se realice entre nacionales colombianos.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre incapacidad física o biológica para concebir.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

Artículo 5°. Las decisiones relacionadas con la gestación se tomarán de manera conjunta entre la mujer gestante y el padre y la madre solicitantes, prevaleciendo el derecho a la vida del que está por nacer.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquiera de las decisiones que se tomen o en las cuales no se llegue a un acuerdo, primará el interés del nasciturus.

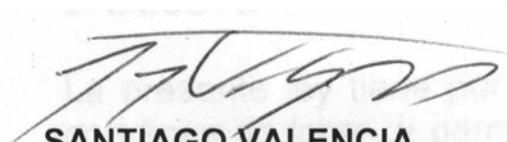
Artículo 6°. El Ministerio de Salud reglamentará la práctica de la maternidad subrogada sin fines de lucro; considerando las obligaciones de la madre gestante, del padre y madre solicitantes, y con plena observancia de los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 118 de 2019 Senado**, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas, con el texto originalmente presentado.

Cordialmente,



SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 179 de 2019 Senado**, por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

Con el objetivo de garantizar la participación de todos los actores del conflicto en el proceso de construcción de paz en Colombia, desde las herramientas que otorga la justicia transicional, se propone al Congreso de la República, otorgar un nuevo plazo para la solicitud voluntaria de comparecencia de terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz, por el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autor: Senador Roy Barreras Montealegre.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 820 de 2019.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 19 de septiembre de 2019 y notificada el mismo día, fui designado ponente del **Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado**, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene tres (3) artículos, descritos a continuación:

Artículo 1°. Adiciona por un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el plazo de comparecencia de terceros y a antes del Estado no miembros de la fuerza pública ante la Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 2°. Establece la suspensión de términos de la acción penal para los potenciales comparecientes ante la Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 3°. Consagra la vigencia.

CONSIDERACIONES GENERALES

La Jurisdicción Especial de Paz conoce de manera preferente de los hechos cometidos en el ámbito del Conflicto Armado por parte de los combatientes, esto es los miembros de la antigua guerrilla de las FARC y los miembros de la fuerza pública. Por su parte, los terceros civiles que hayan contribuido a la comisión de graves conductas en el marco del conflicto, así como los agentes del Estado civiles, pueden comparecer voluntariamente ante la JEP, bajo el cumplimiento de unos requisitos específicos, que buscan principalmente la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La participación de los terceros ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contribuye eficazmente a la determinación de los hechos sucedidos durante décadas de guerra en Colombia, toda vez que el Acuerdo Final de Paz, se basa principalmente en la búsqueda de la verdad y para la consecución de este objetivo deben participar en el proceso de construcción de paz todos los actores, que participaron en mayor o menor medida en las graves violaciones a los Derechos Humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En este orden de ideas, la comparecencia de terceros ante la JEP permite una visión integral de los hechos del conflicto y especialmente garantiza la reparación a las víctimas, sin embargo el plazo para la comparecencia de terceros, ya vinculados a procesos judiciales se vence el próximo 6 de septiembre, cuando se cumplen tres meses de la entrada en vigencia de la Ley 1957 de 2019.

Así las cosas, solo pueden presentarse ante la JEP, aquellos terceros y agentes del Estado, diferentes a los miembros de la Fuerza Pública, que sean vinculados con posterioridad a procesos judiciales en la justicia ordinaria, pero quienes ya fueron vinculados, no podrán presentarse voluntariamente a la JEP, con lo cual están quedando por fuera de esta jurisdicción personas que pueden hacer importantes aportes a la verdad, en este proceso de transición hacia la paz en Colombia.

Tal y como lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-647-17, sin perjuicio de que el acceso de los terceros civiles a la Jurisdicción Especial para la Paz debe ser voluntario, la Corte entiende que estos también se encuentran sometidos al sistema de condicionalidades establecido de manera general en el Acto Legislativo 01 de 2017, y que, por ende, el régimen penal especial al que puedan tener acceso según lo determine

el legislador, depende de la oportunidad y de la calidad de su aporte de verdad, así como de su contribución a la verdad, a la reparación de las víctimas y a la no repetición. De este modo, los terceros civiles que pretendan acceder a la JEP y a los tratamientos especiales comprendidos por esta, no escapan a la lógica de la obtención de beneficios en función de la contribución a la verdad, la paz y la reparación. En este orden de ideas, los eventuales aportes que estos terceros hagan a la Comisión de la Verdad o a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas podría ser valorado como un insumo relevante a la hora de determinar el tipo de beneficios a los que puedan acceder estos sujetos, según lo establezca la ley.

En este sentido, hay una exigencia estricta para el acceso a los beneficios punitivos de la JEP, que de ser cumplidos, no solo dan lugar a penas especiales en el marco de la justicia restaurativa, sino que además permiten la satisfacción de los derechos de víctimas del conflicto armado en Colombia.

Es por esto, que se propone en este proyecto de ley, una ampliación del plazo de comparecencia de los terceros ante la Jurisdicción Especial de Paz, para quienes ya se encuentran vinculados a procesos judiciales en la justicia ordinaria, estableciendo un nuevo término de un año, de tal suerte que no se queden por fuera de entregar la verdad de lo sucedido en el conflicto, importantes actores del mismo, que por diferentes razones no hayan accedido a solicitar su comparecencia ante esta jurisdicción.

Este proyecto aclara además, que la solicitud de comparecencia a la JEP, no puede ser óbice en los procesos que se adelanten en la justicia ordinaria y en ningún caso la mencionada solicitud se podrá utilizar como maniobra dilatoria en los procesos ante esta jurisdicción, de tal suerte que una vez presentada la solicitud de comparecencia ante la JEP, deben quedar suspendidos los términos de prescripción en el proceso ordinario, hasta tanto no sea resuelta la solicitud de comparecencia.

Para cuantificar la importancia de este proyecto, el pasado 16 de julio, la Fiscalía General de la Nación, dio a conocer un informe en el que estableció que hay mil veintiocho -1.028- personas calificadas como terceros en el conflicto que pueden ser incluidas en la JEP, en la lista están trescientos once -311- civiles, como ganaderos y empresarios, y setecientos diecisiete 717 funcionarios públicos. Adicional a esto, de acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento forzado (CODHES), hay un aproximado de cinco mil quinientas sesenta y tres 5.563 personas que habrían auspiciado el conflicto armado.

A pesar de estas cifras para julio de 2019 solo se han presentado ante la JEP cuatrocientas -400- solicitudes de terceros y agentes del Estado no

integrantes de la fuerza pública y es que de acuerdo con la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) sin la verdad de los empresarios y agentes estatales no combatientes no habrá un relato completo sobre los patrones, estructuras e intereses que actuaron detrás de todas las graves violaciones a los Derechos Humanos.

En este orden de ideas y con el objetivo de garantizar la participación de todos los actores

del conflicto en el proceso de construcción de paz en Colombia, desde las herramientas que otorga la justicia transicional, se propone al Congreso de la República, otorgar un nuevo plazo para la solicitud voluntaria de comparecencia de terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz, por el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

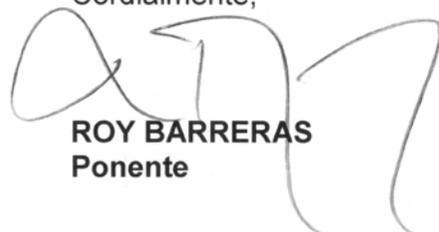
PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTÍCULO	MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
Artículo 2°. Suspensión de términos. Por el término de vigencia del plazo para la comparecencia ante la Jurisdicción Especial de Paz, establecido en esta ley, quedarán suspendidos los términos de prescripción de la acción penal para los presuntos autores de delitos relacionados con el conflicto armado interno, que tengan la calidad de terceros civiles o agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, salvo que expresamente el vinculado al proceso penal en la justicia ordinaria en los términos de este artículo, renuncie expresamente a la posibilidad de ser compareciente ante la JEP.	Artículo 2°. Suspensión de términos. Por el término de vigencia del plazo para la comparecencia ante la Jurisdicción Especial de Paz, establecido en esta ley, quedarán suspendidos los términos de prescripción de la acción penal para los presuntos autores de delitos relacionados con el conflicto armado interno, que tengan la calidad de terceros civiles o agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, salvo que expresamente el vinculado al proceso penal en la justicia ordinaria en los términos de este artículo, renuncie expresamente a la posibilidad de ser compareciente ante la JEP.	Se elimina la expresión “expresamente” que resultaba redundante en el artículo.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 179 de 2019 Senado, por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz,** en el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

Cordialmente,

ROY BARRERAS
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adición de plazo para la comparecencia de terceros ante la JEP.* Adiciónese por el término de un año, a partir de la entrada en

vigencia de la presente ley, el plazo establecido en el artículo 47 de la Ley 1922 de 2018 y en el artículo 64 de la Ley 1957 de 2019, para la solicitud voluntaria de comparecencia de terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la Fuerza pública vinculados a procesos judiciales, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 2°. *Suspensión de términos.* Por el término de vigencia del plazo para la comparecencia ante la Jurisdicción Especial de Paz, establecido en esta ley, quedarán suspendidos los términos de prescripción de la acción penal para los presuntos autores de delitos relacionados con el conflicto armado interno, que tengan la calidad de terceros civiles o agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, salvo que el vinculado al proceso penal en la justicia ordinaria en los términos de este artículo, renuncie expresamente a la posibilidad de ser compareciente ante la JEP.

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

Cordialmente,

Cordialmente,

ROY BARRERAS
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Senado de la República

Ciudad:

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado**, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través de este proyecto de ley se establece un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRN que a su vez otorgue beneficios que serán aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autor: Senador *Roy Barreras Montealegre*.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 820 de 2019.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 19 de septiembre de 2019 y notificada el mismo día, fui designado ponente del **Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado**, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene cinco (5) artículos, descritos a continuación:

Artículo 1º. Define el objeto de la norma, encaminado a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado interno colombiano.

Artículo 2º. Crea la calidad de testigos comparecientes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, para los miembros de Grupos Armados Organizados que se desmovilizaron en el ámbito de la Ley 975 de 2005.

Artículo 3º. Define las reglas para el testimonio en calidad de comparecientes de los miembros de Grupos Armados Organizados, desmovilizados en el marco de la Ley 975 de 2005.

Artículo 4º. Define los beneficios por la comparecencia en calidad de testigos ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición de los miembros de los Grupos Armados Organizados que se desmovilizaron en el marco de la Ley 975 de 2005.

Artículo 5º. Establece la vigencia.

CONSIDERACIONES GENERALES

La construcción de paz luego de un conflicto de más de cincuenta años, que terminó con el desarme de la guerrilla más antigua de Latinoamérica, genera importantes retos para el Estado colombiano, que debe satisfacer en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que este se está haciendo a través de las herramientas jurídicas que brinda la justicia transicional.

El modelo de justicia transicional, definido en el Acuerdo Final de Paz, que se encuentra en operación desde hace casi dos años, permitirá principalmente satisfacer el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, pero la satisfacción de este derecho, implica la participación efectiva de todos los actores del conflicto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición.

En desarrollo del Acuerdo Final, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se estableció en el artículo 5º en relación con la competencia de la Jurisdicción Especial de Paz:

(...) Administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos

(...)

De acuerdo con esta disposición todos los actores del conflicto deberán comparecer, algunos de forma voluntaria y otros de forma obligatoria ante la Jurisdicción Especial de Paz, particularmente los autores de los delitos de mayor gravedad en el contexto del derecho penal internacional.

Sin embargo, los primeros meses de ejercicio de la JEP, permitieron verificar la existencia de una zona gris¹ en relación con la posibilidad de comparecencia ante esta jurisdicción de ex miembros de organizaciones de tipo paramilitar, toda vez que la competencia personal está claramente definida para los miembros de la fuerza pública y los miembros de los grupos armados organizados que hayan suscrito un Acuerdo de Paz con el Gobierno Nacional, para otros agentes del Estado y para terceros financiadores del conflicto.

A pesar de esto, tampoco está expresamente prohibida la comparecencia de ex integrantes de organizaciones de tipo paramilitar ante la JEP, teniendo en cuenta especialmente dos consideraciones, la primera es que de acuerdo con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones de tipo paramilitar reúnen los requisitos del concepto de Grupo Armado Organizado², y la segunda y más importante consideración es que pueden satisfacerse en una mayor medida los derechos de las víctimas, si se permite la comparecencia de este tipo de ex combatientes por hechos adicionales a los investigados y sancionados en la Ley de Justicia y Paz, que incluyan nuevos aportes a la verdad judicial en el contexto del Conflicto Armado Colombiano.

En lo que tiene que ver con la comparecencia de ex miembros de grupos paramilitares ante la JEP, el Tribunal para la Paz, en el año 2018, hizo el siguiente análisis:

Bien puede ser que existan circunstancias que justifiquen excepcionalmente una interpretación más amplia de la competencia de la JEP, en los eventos en que el interés superior de las víctimas, especialmente el de obtener verdad, así lo exija; tales circunstancias, de haberlas, tendrán que ser estudiadas, nuevamente, en cada caso concreto, para lo cual será preciso que se realice un test de aporte a la verdad que, por no ser este el caso, no se desarrollará aquí de forma extensiva, el cual necesariamente deberá tomar en consideración los aspectos esenciales y las modalidades de intervención de los presuntos integrantes de los grupos paramilitares³.

¹ De acuerdo con H.L.A.HART existen “aspectos del derecho que, en todo tiempo y en forma natural, parecen dar origen a equívocos, de modo que la confusión y la consiguiente necesidad de una mayor claridad acerca de ellos puede coexistir”.

² Artículo 1°. Ámbito de aplicación personal. (...) grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

³ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-057 de 31 de octubre de 2018.

Esta misma sala, al conocer otra apelación presentada por hechos similares manifestó:

En principio, esta regulación no prevé a miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional, en el sentido de que el conflicto armado colombiano es un fenómeno social de carácter complejo y multicausal, con variedad de actores. Uno de los rasgos definitorios de esa complejidad es la presencia cierta de hipótesis en las cuales un tercero civil, inicialmente ajeno al conflicto, cambia consecutivamente de roles y, a causa de sus actos, involucra su responsabilidad de diversas formas a lo largo de una confrontación extensa. Puede ocurrir entonces que ese civil con el tiempo se involucre primero en la promoción y colaboración de grupos paramilitares a través de acciones de diversa índole (financieras, políticas, logísticas). Posteriormente, decida participar directamente en las hostilidades, al comienzo solo episódicamente, pero después de manera continuada. Y más adelante se inmiscuya totalmente en la estructura, pasando a convertirse en miembro del GAOML por tener función continua de combate⁴.

De acuerdo con estos pronunciamientos y un análisis holístico de la naturaleza del Conflicto Armado Interno Colombiano, se puede llegar a la conclusión que para la terminación del mismo, se hace necesario involucrar a todos los actores del conflicto al sistema de justicia transicional, fijando en lo posible, un único órgano de cierre con lo cual se garantice en la mayor medida posible la satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal y como se mencionó en el salvamento de voto de una acción de Tutela resuelta por el Tribunal para la Paz:

“Cómo armonizar una concepción no restrictiva del derecho de acceso a la justicia especial de paz, que a su turno debe facilitarse con una comprensión amplia de la competencia, cuyo fundamento radica en el interés de satisfacer los derechos de las víctimas, entre otros, y a partir de la cual se ha permitido por ejemplo en ingreso de los llamados “parapolíticos” con una exclusión de visos de objetividad, de uno de los actores del conflicto armado interno como son precisamente los paramilitares? Por qué no se ha construido el test referido de tal manera que los peticionarios ajusten sus peticiones a los requerimientos que pudiere imponer la jurisdicción y así, ver debidamente satisfechos sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, entre otros⁵”.

⁴ Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Auto TP-SA-103 de 17 de enero de 2019.

⁵ Tribunal para la Paz, Salvamento de Voto Tutela 2019 3980041.

Hasta este momento, la posición de la Jurisdicción Especial de Paz es de que en cada caso concreto se deberá hacer un análisis para determinar si cada uno de los solicitantes que quieran acogerse a esta jurisdicción, pueden o no, ser comparecientes ante la misma y como se verifica en lo establecido en el salvamento de voto citado, esta jurisdicción no ha determinado los requerimientos particulares que justifiquen aceptar o no como comparecientes a los ex integrantes de las organizaciones de tipo paramilitar.

Así las cosas, el vacío normativo existente en relación con la comparecencia de los ex miembros de las organizaciones paramilitares ante la JEP, debe ser resuelto por el legislador colombiano, para fijar con base en el principio de seguridad jurídica, los elementos específicos que deben acompañar la solicitud de comparecencia ante la JEP, buscando principalmente la garantía de los derechos de las víctimas a las que se les debe otorgar una reparación integral de la forma más amplia posible y para lo cual, el Estado colombiano debe proveer todas las herramientas jurídicas a su alcance para lograr esta finalidad.

En este sentido la propuesta de este proyecto de ley es establecer un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRGNR que a su vez otorgue beneficios aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

La construcción de paz luego de un conflicto de más de cincuenta años, que terminó con el desarme de la guerrilla más antigua de Latinoamérica, genera importantes retos para el Estado colombiano, que debe satisfacer en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que este se está haciendo a través de las herramientas jurídicas que brinda la justicia transicional.

El modelo de justicia transicional, definido en el Acuerdo Final de Paz, que se encuentra en operación desde hace casi dos años, permitirá principalmente satisfacer el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, pero la satisfacción de este derecho, implica la participación efectiva de todos los actores del conflicto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición.

En desarrollo del Acuerdo Final, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se

estableció en el artículo 5° en relación con la competencia de la Jurisdicción Especial de Paz:

(...) Administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos

(...)

De acuerdo con esta disposición todos los actores del conflicto deberán comparecer, algunos de forma voluntaria y otros de forma obligatoria ante la Jurisdicción Especial de Paz, particularmente los autores de los delitos de mayor gravedad en el contexto del derecho penal internacional.

Sin embargo, los primeros meses de ejercicio de la JEP, permitieron verificar la existencia de una zona gris⁶ en relación con la posibilidad de comparecencia ante esta jurisdicción de ex miembros de organizaciones de tipo paramilitar, toda vez que la competencia personal está claramente definida para los miembros de la fuerza pública y los miembros de los grupos armados organizados que hayan suscrito un Acuerdo de Paz con el Gobierno Nacional, para otros agentes del Estado y para terceros financiadores del conflicto.

A pesar de esto, tampoco está expresamente prohibida la comparecencia de ex integrantes de organizaciones de tipo paramilitar ante la JEP, teniendo en cuenta especialmente dos consideraciones, la primera es que de acuerdo con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones de tipo paramilitar reúnen los requisitos del concepto de Grupo Armado Organizado⁷, y la segunda y más importante consideración es que pueden satisfacerse en una mayor medida los derechos de las víctimas, si se permite la comparecencia de este tipo de ex combatientes por hechos adicionales a los investigados y sancionados en la Ley de Justicia y Paz, que incluyan nuevos aportes

⁶ De acuerdo con H.L.A. HART existen “aspectos del derecho que, en todo tiempo y en forma natural, parecen dar origen a equívocos, de modo que la confusión y la consiguiente necesidad de una mayor claridad acerca de ellos puede coexistir”.

⁷ Artículo 1°. Ámbito de aplicación personal. (...) grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

a la verdad judicial en el contexto del Conflicto Armado Colombiano.

En lo que tiene que ver con la comparecencia de ex miembros de grupos paramilitares ante la JEP, el Tribunal para la Paz, en el año 2018, hizo el siguiente análisis:

Bien puede ser que existan circunstancias que justifiquen excepcionalmente una interpretación más amplia de la competencia de la JEP, en los eventos en que el interés superior de las víctimas, especialmente el de obtener verdad, así lo exija; tales circunstancias, de haberlas, tendrán que ser estudiadas, nuevamente, en cada caso concreto, para lo cual será preciso que se realice un test de aporte a la verdad que, por no ser este el caso, no se desarrollará aquí de forma extensiva, el cual necesariamente deberá tomar en consideración los aspectos esenciales y las modalidades de intervención de los presuntos integrantes de los grupos paramilitares⁸.

Esta misma sala, al conocer otra apelación presentada por hechos similares manifestó:

En principio, esta regulación no prevé a miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional, en el sentido de que el conflicto armado colombiano es un fenómeno social de carácter complejo y multicausal, con variedad de actores. Uno de los rasgos definitorios de esa complejidad es la presencia cierta de hipótesis en las cuales un tercero civil, inicialmente ajeno al conflicto, cambia consecutivamente de roles y, a causa de sus actos, involucra su responsabilidad de diversas formas a lo largo de una confrontación extensa. Puede ocurrir entonces que ese civil con el tiempo se involucre primero en la promoción y colaboración de grupos paramilitares a través de acciones de diversa índole (financieras, políticas, logísticas). Posteriormente, decida participar directamente en las hostilidades, al comienzo solo episódicamente, pero después de manera continuada. Y más adelante se inmiscuya totalmente en la estructura, pasando a convertirse en miembro del GAOML por tener función continua de combate⁹.

De acuerdo con estos pronunciamientos y un análisis holístico de la naturaleza del Conflicto Armado Interno Colombiano, se puede llegar a la conclusión que para la terminación del mismo, se hace necesario involucrar a todos los actores del conflicto al sistema de justicia transicional, fijando en lo posible, un único órgano de cierre con lo cual se garantice en la mayor medida posible la

satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal y como se mencionó en el salvamento de voto de una acción de Tutela resuelta por el Tribunal para la Paz:

“¿Cómo armonizar una concepción no restrictiva del derecho de acceso a la justicia especial de paz, que a su turno debe facilitarse con una comprensión amplia de la competencia, cuyo fundamento radica en el interés de satisfacer los derechos de las víctimas, entre otros, y a partir de la cual se ha permitido por ejemplo en ingreso de los llamados “parapolíticos” con una exclusión de visos de objetividad, de uno de los actores del conflicto armado interno como son precisamente los paramilitares? Por qué no se ha construido el test referido de tal manera que los peticionarios ajusten sus peticiones a los requerimientos que pudiere imponer la jurisdicción y así, ver debidamente satisfechos sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, entre otros¹⁰”.

Hasta este momento, la posición de la Jurisdicción Especial de Paz es de que en cada caso concreto se deberá hacer un análisis para determinar si cada uno de los solicitantes que quieran acogerse a esta jurisdicción, pueden o no, ser comparecientes ante la misma y como se verifica en lo establecido en el salvamento de voto citado, esta jurisdicción no ha determinado los requerimientos particulares que justifiquen aceptar o no como comparecientes a los ex integrantes de las organizaciones de tipo paramilitar.

Así las cosas, el vacío normativo existente en relación con la comparecencia de los ex miembros de las organizaciones paramilitares ante la JEP, debe ser resuelto por el legislador colombiano, para fijar con base en el principio de seguridad jurídica, los elementos específicos que deben acompañar la solicitud de comparecencia ante la JEP, buscando principalmente la garantía de los derechos de las víctimas a las que se les debe otorgar una reparación integral de la forma más amplia posible y para lo cual, el Estado colombiano debe proveer todas las herramientas jurídicas a su alcance para lograr esta finalidad.

En este sentido la propuesta de este proyecto de ley es establecer un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRGNR que a su vez otorgue beneficios aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

⁸ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-057 de 31 de octubre de 2018.

⁹ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-103 de 17 de enero de 2019.

¹⁰ Tribunal para la Paz, Salvamento de Voto Tutela 2019 3980041.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTÍCULO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. Adiciónese dos incisos al artículo 2° de la Ley 975 de 2005, así:</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de la ley, interpretación y aplicación interpretación y aplicación normativa. La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.</p> <p>La interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en esta ley deberán realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia. La incorporación de algunas disposiciones internacionales en la presente ley, no debe entenderse como la negación de otras normas internacionales que regulan esta misma materia.</p> <p>La reintegración a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con indulto o cualquier otro beneficio jurídico establecido en la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifican, prorrogan o adicionan, se regirá por lo dispuesto en dicha ley. La reintegración a la vida civil de quienes se sometan a los procedimientos de que trata la presente ley, se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el artículo 66 de esta.</p> <p>Los miembros de los grupos armados organizados que se desmovilizaron en el ámbito de aplicación de esta ley, podrán participar ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, creado en el Acto Legislativo 01 de 2017, en calidad de testigos comparecientes, si su testimonio es eficaz frente al esclarecimiento de la verdad, la determinación de responsabilidades de otros actores del conflicto en graves violaciones a los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantías de no repetición, podrán obtener los beneficios jurídicos adicionales contemplados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese dos incisos al artículo 2° de la Ley 975 de 2005, así:</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de la ley, interpretación y aplicación interpretación y aplicación normativa. La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.</p> <p>(...)</p> <p>Los miembros de los grupos armados organizados que se desmovilizaron en el ámbito de aplicación de esta ley, podrán participar ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, creado en el Acto Legislativo 01 de 2017, en calidad de testigos comparecientes, si su testimonio es eficaz frente al esclarecimiento de la verdad, la determinación de responsabilidades de otros actores del conflicto en graves violaciones a los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantías de no repetición, recibirán los beneficios jurídicos adicionales contemplados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.</p> <p><u>Para este efecto una vez el testigo compareciente reciba el certificado expedido por la Jurisdicción Especial de Paz, podrá solicitar ante la sala de Justicia y Paz que corresponda la aplicación de los beneficios de carácter Judicial del SIVJRNR.</u></p>	<p>Como primera medida se eliminan aquellas disposiciones de la Ley 975 que no se están modificando, adicional a esto, se establece que los beneficios que obtengan por la comparecencia en calidad de testigos serán aplicadas en las Salas de Justicia y Paz que correspondan.</p>
<p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:</p> <p>Artículo 17D. Testimonio en calidad de comparecientes ante el Sistema Integral</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:</p> <p>Artículo 17D. Testimonio en calidad de comparecientes ante el Sistema Integral</p>	<p>En este artículo se aclara el objetivo de la comparecencia ante el SIVJRNR y los requisitos para la obtención de beneficios.</p>

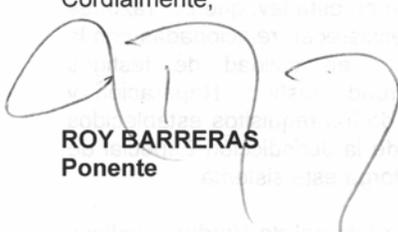
ARTÍCULO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.</p> <p>Por una sola vez, de forma voluntaria, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, postulados mediante el mecanismo previsto en esta ley, que por razones de fuerza mayor, tengan conductas pendientes por esclarecer, relacionadas con la pertenencia a estos grupos, podrán participar en calidad de testigos comparecientes, ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial de Paz, podrán acceder a los beneficios jurídicos que otorga este sistema</p> <p>El testimonio o testimonios rendidos ante el Sistema ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en ningún caso se considerarán un recurso de carácter judicial, utilizado para debatir asuntos propios del proceso adelantado en el ámbito de esta ley.</p> <p>La solicitud de sometimiento a la JEP se debe hacer por hechos diferentes a los investigados y sancionados a través del Procedimiento previsto en esta ley y la contribución a la verdad debe ser por hechos cometidos antes de su desmovilización y debe estar encaminada a permitir que se determine con claridad la responsabilidad de diferentes actores del conflicto en las graves violaciones a los Derechos Humanos y en las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan tenido lugar en el marco del conflicto armado interno.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo no puede entenderse como una limitación a la posibilidad de rendir testimonio en forma ordinaria, las veces que se requiera ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.</p>	<p>de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.</p> <p>Por una sola vez, de forma voluntaria, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, postulados mediante el mecanismo previsto en esta ley, que por razones de fuerza mayor, tengan conductas pendientes por esclarecer, relacionadas con la pertenencia a estos grupos, podrán participar en calidad de testigos comparecientes, ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial de Paz, podrán acceder a los beneficios jurídicos que otorga este sistema.</p> <p>El testimonio o testimonios rendidos ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en ningún caso se considerarán un recurso de carácter judicial, utilizado para debatir asuntos propios del proceso adelantado en el ámbito de esta ley.</p> <p>La solicitud de <u>comparecencia ante el SIVJRNR la deben hacer los testigos comparecientes, para aportar elementos de verdad esclarecedores de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno</u>, antes de su desmovilización y debe estar encaminada a permitir que se determine con claridad la responsabilidad de diferentes actores del conflicto en las graves violaciones a los Derechos Humanos y en las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan ocurrido en el marco del conflicto armado.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo no puede entenderse como una limitación a la posibilidad de rendir testimonio en forma ordinaria, las veces que se requiera ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.</p>	

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones**, en el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho integral a la verdad de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

Artículo 2°. Adiciónense dos incisos al artículo 2° de la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 2°. Ámbito de la ley, interpretación y aplicación normativa.

(...)

Los miembros de los grupos armados organizados que se desmovilizaron en el ámbito de aplicación de esta ley, podrán participar ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, creado en el Acto Legislativo 01 de 2017, en calidad de testigos comparecientes, si su testimonio es eficaz frente al esclarecimiento de la verdad, la determinación de responsabilidades de otros actores del conflicto en graves violaciones a los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantías de no repetición, recibirán los beneficios jurídicos adicionales contemplados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Para este efecto una vez el testigo compareciente reciba el certificado expedido por la Jurisdicción Especial de Paz, podrá solicitar ante la sala de Justicia y Paz que corresponda la aplicación de los beneficios de carácter judicial del SIVJRNR.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 17D. Testimonio en calidad de comparecientes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. Por una sola vez, de forma voluntaria, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, postulados mediante el mecanismo previsto en esta ley, que por razones de fuerza mayor, tengan conductas pendientes por esclarecer, relacionadas con la pertenencia a estos grupos, podrán participar en calidad de testigos comparecientes, ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial de Paz, podrán acceder a los beneficios jurídicos que otorga este sistema.

El testimonio o testimonios rendidos ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en ningún caso se considerarán un recurso de carácter judicial, utilizado para debatir asuntos propios del proceso adelantado en el ámbito de esta ley.

La solicitud de comparecencia ante el SIVJRNR la deben hacer los testigos comparecientes, para aportar elementos de verdad esclarecedores de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno, antes de su desmovilización y debe estar encaminada a permitir que se determine con claridad la responsabilidad de diferentes actores del conflicto en las graves violaciones a los Derechos Humanos y en las graves infracciones

al Derecho Internacional Humanitario que hayan ocurrido en el marco del conflicto armado.

Lo dispuesto en este artículo no puede entenderse como una limitación a la posibilidad de rendir testimonio en forma ordinaria, las veces que se requiera ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 29 A. Beneficios por la comparecencia en calidad de testigos. Una vez se verifique la contribución efectiva a la verdad por parte de los beneficiarios de esta ley ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas expedirá un certificado de cumplimiento, que deberá ser presentado ante la Sala competente del Tribunal Superior de Distrito Judicial, que determinará los beneficios a aplicar, con base en las sanciones propias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición .

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

ROY BARRERAS
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 38 DE 2019 SENADO, 394 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Honorable Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 38 de 2019 Senado, 394 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 38 de 2019 Senado, 394 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de acto legislativo bajo estudio fue radicado el 4 de abril de 2019 en la Secretaría General del Senado de la República, por la Ministra del Interior doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda y por la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Gloria María Borrero. La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 215 de 2019.

1.1. Primera vuelta

En su tránsito por el Senado de la República, se radicó ponencia para primer debate el 25 de abril de 2019, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 271 de 2019. El proyecto fue discutido y aprobado en Comisión Primera el 6 de mayo de 2019. Durante la discusión se presentó una proposición suscrita por varios senadores para adicionar el siguiente párrafo, con el fin de que se dejara expresamente consignado en el texto que las disposiciones contenidas en el proyecto de acto legislativo solo operarían a futuro:

“Parágrafo. Lo establecido en el inciso tercero del artículo 4º de la Constitución Política, en ningún caso afectará las disposiciones de los acuerdos de Paz firmados con anterioridad”.

El 14 de mayo de 2019 se radicó ponencia para segundo debate, la cual se publicaría en la *Gaceta del Congreso* número 352 de 2019. Posteriormente el proyecto fue aprobado en la Plenaria del Senado el día 21 de mayo de 2019, luego de que en la ponencia para segundo debate se propusiera la eliminación del párrafo relacionado, cambio que se mantuvo por decisión de la Plenaria del Senado al concluir que por principio de favorabilidad esta aclaración no sería necesaria.

Cabe destacar que el Consejo Superior de Política Criminal emitió **concepto favorable** frente al proyecto sub examine, correspondiente al Concepto número 03.2019.

Luego, en su paso por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se radicó ponencia para primer debate en Cámara el día 30 de mayo

de 2019, la cual quedó consignada en la *Gaceta del Congreso* número 446 de 2019. Durante su debate en Comisión se presentaron siete (7) proposiciones que tras ser ampliamente discutidas fueron dejadas como constancias, motivo por el que el proyecto fue aprobado sin modificaciones el día 10 de junio de 2019.

Finalmente, el día 11 de junio de 2019 se radicó ponencia para segundo debate en Cámara, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 536 de 2019. El proyecto surtió su último debate en la primera vuelta en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2019, fecha en la cual fue aprobado sin modificaciones.

El 8 de agosto de 2019 el Gobierno nacional emitió el Decreto número 1430, por medio del cual ordenó la publicación del **Proyecto de Acto Legislativo número 38 de 2019 Senado, 394 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política, (Primera Vuelta), con el fin que continúe su trámite legal y reglamentario en segunda vuelta. El decreto se encuentra en el *Diario Oficial* número 51.039 del 8 de agosto de 2019.

1.2. Segunda vuelta

El 26 de agosto de 2019 se radicó ponencia para primer debate de la segunda vuelta, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 798 de 2019.

La discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República se dio a lo largo de cinco sesiones. Inició el día 3 de septiembre del año en curso con la discusión del informe de ponencia, fecha en la cual los Senadores Roy Barreras, Roosevelt Rodríguez, Alexander López, entre otros, elevaron nuevamente sus dudas sobre si la propuesta normativa podría o no afectar los acuerdos de paz suscritos con anterioridad a su entrada en vigencia, frente a lo cual se aclaró por parte de la ponente y los defensores de la iniciativa, que en virtud del principio de favorabilidad y de conformidad con lo establecido en el artículo 29 Superior, este proyecto no implicaría una aplicación retroactiva de la norma, motivo por el que no se generaría ninguna afectación.

A raíz de la discusión generada, el honorable Senador Luis Fernando Velasco radicó una proposición en la que propuso adicionar el siguiente párrafo al artículo 1º: *“Parágrafo. Lo establecido en el inciso último del artículo 44 de la Constitución Política, en ningún caso afectará las disposiciones de los Acuerdos de Paz firmados con anterioridad”*, la cual dejó como constancia. Sin embargo, y con el fin de aclarar las dudas que

los integrantes de la Comisión pudieran tener frente al proyecto, se designó una subcomisión integrada por los senadores: Paloma Valencia (C), Esperanza Andrade, Carlos Guevara, Angélica Lozano, Gustavo Petro, Temístocles Ortega, Luis Fernando Velasco, Roy Barreras y Alexander López.

La discusión del proyecto continuó el 23 de septiembre, fecha en la que se aprobó la proposición con la que termina el informe de ponencia. Los senadores Luis Fernando Velasco y María Fernanda Cabal radicaron una nueva proposición en la que planteaba adicionar la siguiente frase al artículo 2°, correspondiente a la vigencia: *“Sin perjuicio de los principios dispuestos en el artículo 29 de la Constitución”*.

En la sesión del 24 de septiembre inició la discusión del articulado, oportunidad en la cual los Senadores Alexander López, Roosevelt Rodríguez y Roy Barreras radicaron la siguiente proposición que adiciona un párrafo al artículo 1°: *“Párrafo. Las disposiciones del último inciso de este artículo, en ningún caso afectaran las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones”*, proposición que fue retirada. En ese orden de ideas, el Presidente de la Comisión honorable Senador Santiago Valencia, solicitó a la Comisión Accidental reunirse nuevamente y rendir el informe respectivo, indicando que si se llegaba a un acuerdo sobre el articulado y las proposiciones, este se sometería a votación en la próxima sesión.

En sesión del 30 de septiembre de 2019 la Comisión Accidental designada por la Mesa Directiva rindió su informe, en el que propuso acoger la proposición de los senadores Luis Fernando Velasco y María Fernanda Cabal y votarla en conjunto; y sobre la proposición de los senadores Alexander López, Roosevelt Rodríguez y Roy Barreras se decidió que por no haber acuerdo, se votaría de manera separada. Sin embargo, debido a las múltiples recusaciones presentadas por los Senadores de la Comisión, se suspendió la discusión del proyecto hasta que aquellas fueran resueltas por la Comisión de Ética. En sesión del 1° de octubre, la Comisión de Ética resolvió negar la totalidad de las recusaciones elevadas.

Finalmente, en sesión del pasado 7 de octubre, se procedió a realizar la votación por separado del artículo 1° como viene en la ponencia, luego el artículo 2° con la proposición aditiva de los senadores Luis Fernando Velasco y María Fernanda Cabal. Dichos artículos fueron aprobados por la Comisión con 13 votos a favor y 1 en contra. Luego se procedió a votar la proposición que el

senador Roy Barreras radicó en el transcurso de esa sesión, tendiente a solicitar el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación en el trámite del proyecto de acto legislativo bajo estudio, proposición que fue negada.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo sometido a consideración de la Comisión, pretende adicionar al artículo 44 Superior el siguiente inciso:

“Sin perjuicio de lo previsto en materia de responsabilidad penal de adolescentes, los delitos sexuales cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes estarán sometidos únicamente a las sanciones establecidas en el régimen penal ordinario y serán investigados y juzgados conforme a las normas definidas en el Código de Procedimiento Penal.”

La modificación propuesta se fundamenta en la imperiosa necesidad de consagrar en el ordenamiento constitucional (i) la competencia de la justicia ordinaria para conocer de los delitos sexuales cometidos contra niñas, niños y adolescentes; y (ii) la aplicación de las sanciones y penas contempladas en el Código Penal, con la finalidad de proteger a los menores de edad, sujetos que gozan de especial protección constitucional y cuyos derechos tienen prevalencia sobre los derechos de los demás (inciso final artículo 44 C. P.).

Vale la pena destacar que en la ponencia para segundo debate se incluyó una modificación al artículo primero, teniendo en cuenta la preocupación expresada por el **Consejo Superior de Política Criminal en Concepto Favorable número 03.2019**, en el cual afirmó que la redacción propuesta originalmente podría llevar a interpretaciones que afecten el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes:

“En efecto, al establecer en la Constitución Política que los delitos sexuales deberán estar siempre sometidos a la sanción establecida en el régimen penal ordinario, así como que su investigación y juzgamiento se surtirá conforme al Código de Procedimiento Penal, se podría entender que incluso los delitos cometidos por menores de edad tendrían dicho tratamiento, desconociéndose así los principios de la Ley 1098 de 2006 en su finalidad pedagógica y educativa, así como el tope máximo que se dispone para los adolescentes que infrinjan la ley penal”.

3. CUADRO COMPARATIVO

A continuación se presenta el cuadro comparativo de la iniciativa de reforma constitucional, que permite corroborar la modificación surtida a lo largo del primer debate de la segunda vuelta:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SEGUNDA VUELTA	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA SENADO
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><u>Sin perjuicio de lo previsto en materia de responsabilidad penal de adolescentes, los delitos sexuales cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes estarán sometidos únicamente a las sanciones establecidas en el régimen penal ordinario y serán investigados y juzgados conforme a las normas definidas en el Código de Procedimiento Penal.</u></p>	<p>Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Sin perjuicio de lo previsto en materia de responsabilidad penal de adolescentes, los delitos sexuales cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes estarán sometidos únicamente a las sanciones establecidas en el régimen penal ordinario y serán investigados y juzgados conforme a las normas definidas en el Código de Procedimiento Penal.</p>
	<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación, <u>sin perjuicio de los principios dispuestos en el artículo 29 de la Constitución.</u></p>

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. De la prevalencia constitucional y legal de los derechos de los niños

El artículo 44 de la Constitución Política establece los derechos fundamentales de los niños y precisa la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir, proteger y garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, así como el ejercicio pleno de sus derechos. Adicionalmente, esta disposición, resalta que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

De otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada por el honorable Congreso de la República mediante la Ley 12 del 22 de

enero de 1991, prevé la obligación inexcusable del Estado de adoptar todas y cada una de las medidas apropiadas para proteger a los niños contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual¹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política, en concordancia con lo preceptuado en la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado está en la obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, especialmente, de su derecho a no ser víctima de ninguna forma de violencia, incluido el abuso sexual.

Además de lo anterior, el interés superior de los derechos de los niños ha sido reconocido por

¹ Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, artículo 19.

la legislación nacional, la que en la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”, establece en los artículos 8° y 9° lo siguiente:

“Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, 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 9°. Prevalencia de los derechos. 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. 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”.

En consecuencia, se tiene un cuerpo normativo legal y constitucional que reconoce la prevalencia y preminencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, debe destacarse que (i) el Comité de los Derechos del Niño de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Observación General número 13 (2011) ha reconocido que las obligaciones del Estado en relación con el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia se concretan en “[...] actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos”; y (ii) la honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia consagra la especial protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la siguiente forma: “[...] Los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección tanto en el ámbito internacional como en nuestro Estado Social de Derecho. Ello, dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral de la misma [...]”.²

Ha resaltado, también, la Corte Constitucional, la especial protección de los derechos de dicho grupo poblacional así:

“Los niños, en virtud de su falta de madurez física y mental -que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos-, necesitan protección y cuidados especiales, tanto en términos materiales, psicológicos y afectivos, como en términos jurídicos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad.

*Atendiendo esta norma básica contenida en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, exige la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, destacándose entre estos grupos la especial protección de los niños, la cual es prevalente inclusive en relación con los demás grupos sociales”.*³

Es por ello que la Corte Constitucional reconoce y establece como mandato la especial y prevalente protección a los niños, niñas y adolescentes, la cual debe estar presente en el ordenamiento jurídico nacional. Dicho Tribunal Constitucional ha resumido también los instrumentos internacionales en los cuales están consagrados los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así:

“En primer lugar encontramos, la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone en su artículo 3-1 que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”; y en el artículo 3-2, establece que “los Estados Parte 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”.

Además de lo anterior, se destaca que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que la preservación del interés superior del menor es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho: *“En este sentido, la preservación del interés superior del menor se erige como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y una manifestación del deber general de solidaridad. Este principio, consistente en que al menor se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional*

² Colombia, Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-260 del 29 de marzo de 2012, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, Acción de Tutela instaurada por AA, en representación de su menor hija XX contra BB, Expediente T-3.273.762.

³ Ibidem.

y consagrado de manera autónoma en el Código de la Infancia y la Adolescencia [...]”.⁴

En consecuencia, la preservación del interés superior del menor, pilar fundamental del Estado Social de Derecho, no puede ser objeto de sustitución, de supresión⁵ o de modificación, y debe prevalecer en el orden legal y constitucional de la República.

En ese orden de ideas, conforme al artículo 44 Constitucional, la protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes impone al Congreso de la República la obligación de hacer una valoración diferente del tratamiento penal de conductas que afectan de forma profunda su desarrollo, integridad, libertad y formación. Los delitos sexuales representan sin duda comportamientos de especial gravedad, ya reconocida a nivel legislativo, en tanto que vulneran, entre otros, los derechos de las víctimas a la integridad física, a la salud, así como el cuidado y amor, reconocidos en el artículo 44 Superior. Al respecto, en la jurisprudencia constitucional, se ha reconocido lo siguiente:

“Sin duda, la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes resulta especialmente gravosa, debido a la multiplicidad y entidad constitucional de los derechos y bienes jurídicos lesionados. Por cuenta de su comisión, se vulneran o se amenazan derechos fundamentales, tales como: (i) el derecho a la vida y a la dignidad humana (ii) el derecho a una vida libre de violencias; (iii) para el caso de las niñas y adolescentes, el derecho a no ser objeto de discriminación en razón del género; (iv) el derecho a la integridad personal, entre otros.

*Por tales razones frente a la comisión de delitos sexuales, el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción”.*⁶

⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-202 del 28 de mayo de 2018, Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido, Acción de tutela interpuesta por PVMB, actuando en nombre propio y en representación de su menor hija NFRM, contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, Expediente T-6.438.838.

⁵ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo, Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo número 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Expediente D-11.653.

⁶ Colombia, 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”.

La condición de los niños, niñas y adolescentes de sujetos de especial protección constitucional demanda entonces de las autoridades públicas y en particular del legislativo, una actuación decidida con el fin de asegurar la no repetición de los delitos sexuales de los que han sido víctimas, así como la imposición de sanciones proporcionales para los responsables de los mismos, que correspondan a la gravedad de este tipo de comportamientos.

De no hacerlo y de admitirse por parte del Congreso que se otorguen los beneficios de la justicia transicional para quienes cometen delitos sexuales en contra de menores de edad, en particular mediante la imposición de sanciones propias o alternativas de la JEP, se consolidaría una situación contraria a principios y valores constitucionales, al tiempo que se restaría valor normativo a la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, prevista en la Carta Política.

Finalmente, es de precisar que el presente proyecto de acto legislativo se constituye en una medida legítima y válida de política criminal, de competencia del legislador y respecto de la cual la jurisprudencia constitucional ha sido especialmente deferente, que como parte del amplio margen de configuración determine y trate de forma diferenciada los comportamientos que merecen un mayor reproche desde el punto de vista punitivo⁹. Como cuerpo de representación y deliberación democrática, en ejercicio de sus atribuciones de reforma de la Constitución Política, el Congreso de la República cuenta con las facultades de adoptar medidas en materia sancionatoria, de manera que se sancione adecuadamente y se desestime la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, como en el caso del presente proyecto de acto legislativo.

4.2. Perspectiva internacional y constitucional del interés superior del menor

Instrumentos internacionales aplicables en Colombia a través del bloque de constitucionalidad, tales como 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 consagran la preeminencia especial que tienen las prerrogativas en cabeza del niño y el deber del Estado de dar protección, prevenir y reprimir conductas encaminadas a afectarles en su formación e integridad.

En efecto, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3° establece:

“Artículo 3°

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

Así las cosas, este proyecto de ley cumple una obligación internacional en cabeza del Estado colombiano, en la medida que se excluye de cualquier forma de justicia transicional y de beneficio ligada a esta forma de justicia a los delitos sexuales contra menores, ya que de lo contrario, no se estaría cumpliendo de manera efectiva la prevención general negativa ni la retribución justa de la pena, funciones propias de las sanciones penales reconocidas por nuestra legislación (artículo 4°, Ley 599 de 2000). Si se aceptara que delitos tan graves como los cometidos contra menores en su bien jurídico de la libertad y formación sexuales fueran conocidos por la justicia transicional, dejando en un alto grado de desprotección a los niños, niñas y adolescentes, toda vez que a los posibles victimarios se les está enviando un mensaje de impunidad y de falta de consecuencias severas por la comisión de estas conductas. De forma más clara, esta convención ordena a los Estados parte proteger, a través de todas las medidas posibles, de los abusos sexuales a los menores:

“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.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.”

Tampoco puede perderse de vista que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expidió la Resolución 1612 de 2005, por medio de la cual el Consejo de Seguridad supervisa anualmente, a través de informes por país, la situación respecto de los hechos que afectan a los niños en contextos de conflicto armado.

En el Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes, la UNICEF, dentro de sus recomendaciones mencionó:

“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)⁷.

De lo anterior se deduce entonces que, desde el punto de vista del derecho internacional, no toda sanción es apropiada para proteger a los niños víctimas de delitos sexuales, en especial en el marco del conflicto. De ahí la importancia de garantizar penas adecuadas y proporcionales a la gravedad de estos crímenes.

En el mismo sentido, nuestra Constitución Política establece:

“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

⁷ 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.

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.”

En el desarrollo del artículo 44 superior, la protección de los niños, niñas y adolescentes demanda de las instituciones estatales obligaciones encaminadas a dar, cuando ello sea necesario, tratamientos o valoraciones diferenciadas para la garantía efectiva del amparo al menor. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional la violencia sexual contra los menores es una amenaza frente a los derechos a la vida en condiciones dignas, a la libertad, a la igualdad, integridad personal y agrega que en relación con los delitos sexuales, “el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción”⁸. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Para la Corte Constitucional, la salvaguarda del interés superior del menor es piedra angular en la construcción de un modelo de Estado social de derecho, reconocido y desarrollado en la Carta Política de 1991. Por ello implementar acciones y mecanismos que protejan los derechos de los menores de manera efectiva es un compromiso del Estado colombiano.

4.3. Los derechos de los niños víctimas de violencia sexual en procesos judiciales

En el marco de un proceso judicial colombiano, el ordenamiento jurídico ha reconocido y desarrollado la protección del interés superior del menor, con el propósito de lograr en casos en donde los menores son víctimas, en especial de delitos sexuales, un sistema jurídico reparador y restaurador de sus derechos. Teniendo en cuenta que dentro de las investigaciones en las que ellos son víctimas se requiere salvaguardar los derechos a la información, a la celeridad en las actuaciones, al tacto y la sensibilidad en el curso del procedimiento, al respeto absoluto por el Estado de derecho, a la atención especial para la sanción de los responsables, la indemnización de perjuicios y el restablecimiento pleno de los derechos vulnerados, la toma en cuenta de la opinión, a tal punto, que los testimonios del menor, se convierten

en la pauta infranqueable para el juez, tal y como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional:

El deber de garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de violencia sexual, especialmente cuando son niños y mujeres, impone a las autoridades judiciales –incluidos los fiscales– la obligación de adelantar las respectivas investigaciones y juicios penales con debida diligencia. Este deber de debida diligencia se traduce en obligaciones concretas como (i) adelantar la investigación de manera oportuna y dentro de un plazo razonable; (ii) no tomar decisiones discriminatorias basadas en estereotipos de género; (iii) brindar a las víctimas oportunidades para ser oídas y participar dentro del proceso, así como tomar en cuenta sus opiniones y reclamos, y adoptar mecanismos para facilitar la rendición del testimonio y para proteger su intimidad; (iv) dictar mandatos judiciales de amparo para evitar nuevas agresiones, así como para garantizar la seguridad de la víctima y su familia durante y después del proceso; (v) dar aviso a las víctimas de la liberación de los agresores; (vi) brindar información a las víctimas sobre sus derechos y la forma cómo puede participar en el proceso, así como orientación psicológica; (vii) permitir a las víctimas solicitar el control de legalidad de las decisiones que afectan sus derechos; y (viii) guardar la debida reserva de la identidad de la víctima. Adicionalmente, cuando la víctima es un menor de 18 años, los funcionarios judiciales deben (i) armonizar los derechos de los presuntos agresores con los derechos de los niños, por ejemplo, aplicando el principio de in dubio pro reo en última instancia después de una investigación seria y exhaustiva; (ii) minimizar los efectos adversos sobre los niños que se derivan de su participación en el proceso, por ejemplo, a través de apoyo interdisciplinario; (iii) dar prioridad a los casos y resolverlos con celeridad; (iv) tratar a los niños con consideración teniendo en cuenta su nivel de madurez y su situación de indefensión como víctimas; (v) permitir que los niños en todas las etapas sean acompañados y asistidos por personas de su confianza; (vi) informar a los niños y a sus representantes sobre las finalidades, desarrollo y resultados del proceso, resolver todas sus inquietudes al respecto y orientarlos sobre la forma como pueden ejercer sus derechos al interior del proceso; (vii) informar al Ministerio Público para que pueda velar por los intereses de los niños; y (viii) acudir el principio pro infans como criterio hermenéutico⁹.

Lastimosamente, las estructuras de justicia transicional han demostrado que estos derechos no se cumplen de manera plena, ya que en muchas ocasiones estos procesos no son adversativos,

⁸ 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”.

⁹ Sentencia T-843 de 2011.

impidiendo que los representantes de los menores tengan la oportunidad procesal de ejercer tales derechos.

Este proyecto de acto legislativo propone que bajo ninguna circunstancia se permita aplicar tratamientos jurídicos más benévolos para los perpetradores de estos comportamientos tan reprochables, y que siempre sea la justicia ordinaria la que conozca de estos casos; justicia que si bien no es perfecta, ha demostrado ser más eficaz frente a la protección de los derechos de los menores. Permitir la sustracción de la investigación y juzgamiento de delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes de la jurisdicción ordinaria, así como conceder beneficios judiciales a los infractores, es retrotraer en el reconocimiento y protección de sus derechos como sujetos de especial protección, y justificar las violaciones y prácticas sexuales que se perpetraron en contra de ellos por actores del conflicto.

4.4. De la voluntad del Congreso de la República durante el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”

Es importante reiterar que la voluntad del legislador era precisamente que los perpetradores de delitos sexuales contra menores no tuvieran las prerrogativas punitivas en el proceso ante la Jurisdicción Especial para la Paz JEP y es por ello que el Congreso de la República durante el trámite de Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara,¹⁰ aprobó el artículo 146, cuyo texto era:

“Las sanciones a las que se hace referencia en el Título IX de la presente ley **no serán aplicables** a quienes hayan cometido cualquier tipo de delito sexual contra Niños, Niñas o Adolescentes.

A los infractores a los que se hace referencia en el inciso anterior se les aplicarán las penas y sanciones contempladas en la Ley 599 de 2000 o la que haga sus veces, y no procederán ninguna clase de beneficios o subrogados penales, judiciales y o administrativos, incluyendo los que se consagran en la presente ley.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sin embargo la Corte Constitucional fue quien declaró inexecutable dicho artículo¹¹ por considerarla incompatible con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, contrario a lo establecido en uno de los principios fundantes de esta justicia especial que propende por la restauración del daño causado y sobre todo con acabar la situación de exclusión social que les haya provocado, en este caso, los actos

de violencia sexual en su contra que afectaron su desarrollo integridad física y emocional, y por ello juzgarlo con normas y penas flexibles, propias de la justicia transicional sería tanto como justificar su actuar delictivo en el marco del conflicto armado, y evitar que la justicia ordinaria actúe en pro de garantizar la no repetición de lo ocurrido.

En ese orden de ideas, vale la pena resaltar los argumentos de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en el salvamento de voto frente al artículo 146 previamente relacionado:

“El problema jurídico que correspondía a la Corte determinar era establecer si ¿el legislador estatutario tenía competencia para excluir de las penas propias del SIJVRNR a los autores de delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes? Cabe advertir que la norma no excluía del sistema, ni dejaba a los excombatientes fuera de la jurisdicción especial para la paz; se limitaba a disponer la punibilidad de los delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes, de ahí que su marco de comparación estaba limitado a la verificación de reglas constitucionales que fijen directamente las penas a imponer a los beneficiarios de la justicia transicional por este tipo de delitos y no a otro tipo de cuestiones que la sentencia se ocupó para evadir el que considero es el verdadero problema constitucional.

Para responder ese interrogante y, sobre todo para efectuar el cotejo entre el proyecto de ley y la Constitución, la sentencia inició su análisis preguntándose ¿si este tipo de delitos pueden calificarse como conductas asociadas al conflicto? Sin duda, la competencia de la jurisdicción especial para la paz, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, está referida a “los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado”. Luego, lo primero que debe resolverse es si los delitos de que se ocupaba este artículo 146 tenían vínculo con el conflicto. Es claro que la justicia transicional se justifica como instrumento de pacificación en tanto que pretende poner punto final a la guerra; es una herramienta indispensable para facilitar la terminación del conflicto y constituye uno de los aspectos más importantes para generar confianza en un futuro de paz. Es por ello que las garantías de favorabilidad de la justicia transicional no pueden beneficiar situaciones disociadas del conflicto.

59. Parecería que muy pocas conductas de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes pueden cometerse por causa, con ocasión o tener relación con el conflicto con las FARC, pues su marco de acción obedece a lógicas distintas y se ocupan de cuestiones muy distantes a las posiciones políticas, económicas y sociales sostenidas por los combatientes que se beneficiaron del Acuerdo Final.

¹⁰ “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

¹¹ Sentencia C-080 del 15 de agosto de 2018; Magistrado Sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Entonces, si las razones individuales del perpetrador de este tipo de crímenes atroces no están o son dudosamente relacionadas con el conflicto, bien podía el legislador estatutario excluir de los beneficios punitivos de la justicia transicional a estos autores. Parecería lógico inferir que la violencia sexual contra menores de edad no es un delito amparado por los beneficios de la justicia transicional porque no se relaciona con el conflicto. Por ello, la sentencia debió, cuando menos, condicionar la constitucionalidad de la norma para dejar a salvo la clara competencia de la justicia ordinaria para aplicar sanciones comunes a delincuentes de violencia sexual contra menores de edad cuando no se cumpla la conexidad con el conflicto, pese a lo cual no lo hizo.

(...)

65. En el caso analizado, el control de constitucionalidad no podía desconocer las normas superiores que imponen al Legislador el deber de proteger de manera prevalente los derechos de niños, niñas y adolescentes. De allí que considere que se está ante una válida decisión de política criminal por parte del Congreso, cuando se concluye que el interés superior de las niñas y niños exige fortalecer el componente de justicia frente a los delitos de violencia sexual, a través de la aplicación de las penas previstas en el régimen ordinario. Esto bajo el entendido de que no solo se está ante una expresión constitucional de la competencia del Congreso, sino también que esa instancia está investida de la legitimidad democrática para definir qué conductas resultan más reprobables al interior de la sociedad.

(...)

Advierto, en ese sentido, que la decisión de la Corte no solo desconoció la voluntad democrática que pretendía proteger a los menores de edad víctimas de violencia sexual, sino que además deja sin amparo suficiente a quienes de acuerdo con la Constitución son titulares de los derechos fundamentales prevalentes en Colombia.

El hecho de que el Acuerdo Final no hubiese determinado la punibilidad con base en la gravedad de las conductas, no impedía que el Legislador lo hubiere valorado y como consecuencia de ello, lo reprochase como una de las conductas que deben ser severamente sancionadas también con la terminación del conflicto. Los delitos de violencia sexual contra niños y niñas no constituyen infracciones comunes del derecho penal, sino que son graves violaciones a los derechos, respecto de las cuales existe un consenso universal sobre la obligatoriedad de su investigación y sanción. Por ende, bien podía el Congreso establecer condiciones diferenciadas sobre su punición, como lo hizo a través de la norma que la Corte

declaró inexecutable.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es por esta razón que se hace necesario realizar un cambio en la Constitución, para que en adelante se pueda garantizar la protección efectiva de los menores.

5. CONSIDERACIONES ADICIONALES

A lo largo del trámite del proyecto han surgido algunas consideraciones que vale la pena recordar:

El proyecto de acto legislativo no afecta el acuerdo final

Una de las principales preocupaciones que se discutió, especialmente durante el primer debate de este acto legislativo, fue la potencialidad de esta reforma para afectar lo negociado entre el Gobierno y las FARC. Sin embargo, tal y como quedó claro en dicho debate, ni el objetivo del proyecto es afectar el Acuerdo de La Habana, ni esto es posible mediante el presente acto legislativo.

Como está consignado en la exposición de motivos del proyecto, su finalidad es que en futuras oportunidades, en las cuales exista la posibilidad de aplicar justicia transicional, las conductas cometidas en el conflicto armado, los delitos sexuales cometidos contra menores de edad no sean objeto de estas jurisdicciones especiales, sino que los mismos solo puedan ser juzgados por la justicia ordinaria y bajo las penas propias del Código Penal.

Desde un punto de vista constitucional, es jurídicamente imposible que este acto legislativo afecte lo pactado en La Habana y en especial la regulación de la Jurisdicción Especial para la Paz, ya que las conductas que son de conocimiento de dicha jurisdicción están cobijadas por el principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 29 Superior:

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. (Subraya fuera de texto).

(...)

En ese orden de ideas, por el principio de vigencia inmediata de la ley y en especial, por el principio de favorabilidad, este Acto Legislativo no puede afectar los acuerdos con las FARC.

Sin embargo, varios congresistas de distintas bancadas expresaron su preocupación sobre este tema y propusieron adicionar un párrafo al proyecto, para determinar de manera expresa la prohibición de que lo dispuesto en el Acto Legislativo afecte a conductas anteriores a su vigencia.

No obstante, como se mencionó es inane e inocuo hacer de nuevo esa aclaración, más aún, si lo que realmente buscamos es no seguir llenando de artículos y de párrafos la Constitución. Puesto que como se explicó, los efectos serán a futuro, motivo por el cual se considera que no es necesario incluirlo nuevamente en el texto que se somete a consideración de la plenaria del Senado de República.

El concepto de delitos sexuales comprende todas las conductas que afectan los derechos sexuales contra menores

Otra de las inquietudes manifestadas en el debate del proyecto de acto legislativo está relacionada en la utilización del concepto de “delitos sexuales”. En concreto, se advirtió que debería utilizar el concepto de violencia sexual, por ser, supuestamente, omnicompreensivo.

Desde el punto de vista dogmático penal, el término correcto es el de delitos sexuales y no el de violencia sexual, esto por varias razones:

En primer lugar, es la nomenclatura utilizada por el Código Penal para proteger este bien jurídico, específicamente en su Título IV del Libro Segundo, cuando regula los “Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales”. Este título ha variado en múltiples ocasiones. Así en el Decreto-ley 100 de 1980 se los denominaba “Delitos contra la libertad y pudor sexual” y posteriormente la Ley 360 de 1997 los llamó “Delitos contra la libertad y dignidad sexual”. Como puede observarse, la constante es el concepto de delitos y no de violencia.

En segundo lugar, y como fundamento de la nomenclatura que el Código Penal utiliza, no todos los delitos sexuales implican violencia, razón por la cual, si se utilizara este término se estarían dejando por fuera una gran cantidad de conductas muy graves que afectan a los menores, como los actos sexuales abusivos, el acoso sexual, el proxenetismo con menor de edad, por solo nombrar algunos.

En tercer lugar, al utilizar el concepto de delitos sexuales de forma genérica, se están incorporando conductas más allá del Título IV del Código Penal, antes mencionado, “Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales”. No puede perderse de vista que existen otros delitos sexuales por fuera de este título, en especial aquellas que están reguladas por el Título II del estatuto penal, “Delitos contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”, entre los que se encuentran, entre otros, el acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, actos sexuales violentos en persona protegida, actos sexuales con persona protegida menor de catorce años, embarazo forzado en persona protegida, desnudez forzada en persona protegida, etc.

La justicia ordinaria genera mayores garantías para menores víctimas de delitos sexuales

Otro punto de discusión fue que el mantener la investigación y el juzgamiento de los delitos sexuales contra menores en la jurisdicción ordinaria es inconveniente, ya que por su ineficacia, se correría un alto riesgo de impunidad.

Si bien es innegable que existen problemas de ineficacia en el sistema judicial, lo cierto es que la justicia ordinaria ha demostrado ser más efectiva que la justicia transicional en estos aspectos. Desde luego, resulta imposible comparar lo hecho por la Fiscalía y los jueces, respecto de la JEP ya que a un año de su inicio, no se han dado condenas sobre los delitos sexuales en el marco del conflicto.

La justicia transicional, históricamente no ha sido efectiva para investigar y juzgar delitos sexuales en contra de menores en el marco del conflicto.

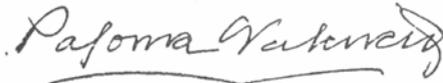
- El Observatorio de Memoria del Conflicto reportó al 20 de septiembre de 2017, 14.982 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano de 1958 a 2016 y 15.076 víctimas de violencia sexual.
- El 91,6 por ciento de ellas eran mujeres, es decir, 13.810 víctimas, mientras que 1.235 eran hombres.
- El 44,5% de las víctimas tenía entre 0 y 18 años.
- Entre 2008 y 2017, la FGN registró 36.881 casos de violencia sexual en los 170 municipios que corresponden a las zonas PDET, por lo que se puede decir que, en promedio, en este conjunto de municipios se presentaron aproximadamente 3.688 casos por año.
- En agosto de 2018 la Fiscalía entregó a la JEP investigaciones sobre Violencia Sexual durante el conflicto: El documento entregado a la JEP detalla que las causas verificadas por la Fiscalía arrojan 945 víctimas, 876 mujeres (96%) y 38 hombres (4%), y agrega que “sobre las demás no hay referencias de género”. Por violación hay 600 investigaciones, 122 por abuso sexual a un menor de 14 años y 71 por violaciones a personas protegidas.
- A la fecha la JEP aún no ha iniciado investigación sobre las múltiples denuncias de violencia y abuso sexual.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito respetuosamente a la Plenaria del Senado de la República dar Segundo Debate en Segunda Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 38 de**

2019 Senado, 394 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política, de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Atentamente,


 Paloma Valencia Laserna
 Ponente

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,


 SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario,


 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 38 DE 2019 SENADO, 394 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política.

Segunda Vuelta

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política quedará así:

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

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

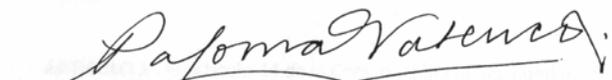
Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Sin perjuicio de lo previsto en materia de responsabilidad penal de adolescentes, los delitos sexuales cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes estarán sometidos únicamente a las sanciones establecidas en el régimen penal ordinario y serán investigados y juzgados conforme a las normas definidas en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación, sin perjuicio de los principios dispuestos en el artículo 29 de la Constitución.

En los anteriores terminos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 38 de 2019 Senado, 394 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política, como consta en la sesión del día 7 de octubre de 2019, Acta número 16.

PONENTE:


 PALOMA VALENCIA LASERNA
 H. Senadora de la República

Presidente,


 S. SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario General,


 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 85 DE 2019 SENADO

por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

PAHM-172-2019

Honorable Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto ley número 85 de 2019**

Senado, por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa del honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 31 de julio de 2019.

El texto original del proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 732 del 9 de agosto de 2019.

Mediante Oficio número CSE-CS-0340-2019, calendado 3 de septiembre de 2019, el Secretario de esta Comisión me comunicó que la Mesa Directiva me designó ponente de la citada iniciativa.

Una vez radicada en el término legal previsto, la ponencia para primer debate fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 964 de 2019, aprobada en sesión ordinaria de esta célula legislativa el día quince (15) de octubre de 2019.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El Proyecto número 85 de 2019 Senado tiene por finalidad hacer un reconocimiento público a los habitantes del municipio de Chiquinquirá, Boyacá, por su contribución al engrandecimiento de la Nación, mediante la promoción del desarrollo cultural, económico y social. Como consecuencia de dicho reconocimiento, el proyecto pretende autorizar al Gobierno nacional para que incorpore al Presupuesto Nacional las apropiaciones necesarias para la financiación de proyectos turísticos, económicos y culturales en ese municipio, en aras de promover su desarrollo y reducir los índices de pobreza.

El proyecto consta de cinco (5) artículos, incluido el relativo a su vigencia, por medio de los cuales se precisan los términos de esta autorización al Gobierno nacional:

Artículo 1°. Relativo al objeto de la ley.

Artículo 2°. Mediante el cual autoriza al Gobierno nacional para realizar las apropiaciones necesarias para la financiación de proyectos en diferentes áreas, en el municipio de Chiquinquirá, Boyacá.

Artículo 3°. Precisa que corresponderá a la Gobernación del departamento de Boyacá presentar

al Gobierno nacional los planes, programas y proyectos que requieran de cofinanciación del Presupuesto Nacional.

Artículo 4°. Dispone que el Gobierno nacional deberá reglamentar las condiciones en que se cumplirá el objeto de la ley.

Artículo 5°. Relativo a la vigencia de la ley.

III. Justificación del proyecto de ley

Para el autor del proyecto de ley, honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, el municipio de Chiquinquirá, Boyacá, es el cuarto centro urbano más poblado de la región, con un gran potencial para el desarrollo de actividades económicas de diversa naturaleza, convirtiéndolo en un posible motor de la economía departamental y nacional.

Asimismo, el autor destacó al Municipio como uno de los centros religiosos más importantes del país y cuna de ciudadanos ejemplares, que han enaltecido los valores patrios y la imagen de la Nación en el mundo y cumplido un papel protagónico en la vida política colombiana, como José Joaquín de las Casas, político y escritor, designado a la Presidencia de la República entre 1924 y 1930, Julio Flórez, poeta del Romanticismo en Colombia, Antonio María Ferro Bermúdez, poeta y fundador de la Gruta Simbólica, destacado como uno de los intelectuales más destacados de finales del siglo XIX, entre otros.

En efecto, como lo hace notar el autor del proyecto, el municipio de Chiquinquirá -que significa *nieblas y pantanos*-, ocupa un lugar privilegiado como un centro de devoción y con mayor potencial de desarrollo económico del país. El pasado 9 de julio de 2019, se cumplieron 100 años de la Coronación Canónica de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá; ya Pío VII la había declarado patrona de Colombia en 1829. Por décadas, la Catedral de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá ha sido asiduo lugar de peregrinaje de devotos católicos de diferentes partes del mundo, siendo reconocida como “*ciudad mariana*” y una de las más importantes estaciones en la ruta turística religiosa nacional.¹

Según la tradición, la historia de la Patrona del país se remonta al siglo XVI, cuando Don Antonio de Santana, por aquel entonces, encomendero de los pueblos de Suta y Chiquinquirá, encargó la elaboración de una imagen de la Virgen del Rosario con el fin de ubicarla en una modesta capilla. Finalmente, la pintura de la Santa Madre del Señor, terminó completándose con la imagen de San Andrés Apostol y de San Antonio de Padua, a cada uno de sus lados.

¹ <https://boyaca.extra.com.co/noticias/vida-moderna/chiquinquirá-es-uno-de-los-puntos-de-turismo-religioso-del-p-403313>

Tras la muerte del encomendero, su viuda trasladó la imagen a Chiquinquirá, acusando los erosivos efectos de la humedad y el implacable paso de los años; lo que llevó a una piadosa mujer, la señora María Ramos, cuñada de Santana, a restaurarla y exponerla en el mejor lugar de la capilla. Un milagro se aprestaba a ocurrir en respuesta a la curia y devoción de María hacia la imagen; el 26 de diciembre de 1586, advertida por una india cristiana, se percató de que la pintura, antes maltratada, había sufrido una inexplicable transformación; sus colores desteñidos, ahora eran vivos y destellantes.

Desde entonces, y aún más con su coronación como Patrona del país, la Virgen de Chiquinquirá, y en sí mismo el municipio, se convirtieron en piezas de la amplia tradición de la Iglesia católica y patrimonio cultural de los colombianos y de la humanidad.²

Alrededor de tan rica tradición religiosa, el municipio ha dado al país hijos tan ilustres como los mencionados por el autor del proyecto, así como Pío Alberto Ferro Peña (1885-1957), uno de los más apasionados y consagrados educadores del Magisterio, fundador de colegios como el Gimnasio Moderno (Bogotá, D. C.) y el Gimnasio Boyacá; el escultor Rómulo Roza (1899-1964), considerado un “*fuera de serie*” en su campo, autor del monumento a la patria en Mérida, México; el destacado historiador Guillermo Vargas Paul (1914-1955), miembro de la academia de historia colombiana y de la Real Academia de historia de Madrid, España; el pintor Dionisio Cortés Mesa (1863-1934), realizador de los oleos del cielorrado de la basílica de nuestra señora del Rosario; el centenario compositor y poeta Mariano Álvarez (1895-1995), autor de la guabina chiquinquireña y del himno oficial de la ciudad; entre muchos otros que han contribuido al progreso regional y a alimentar el patrimonio cultural del país.

La *Ciudad Mariana*, se ha convertido a fuerza de talento y un inquebrantable espíritu emprendedor, en uno de los más destacados centros colombianos de formación cultural, al promover la realización de eventos como el Encuentro Nacional de Tiple Requinto, y patrocinar iniciativas para rescatar este tipo de tradiciones entre la población infantil del municipio, como los semilleros de tiple y requinto orientados a formar artísticas desde la práctica de los instrumentos desde tempranas edades.

De otro lado, por su ubicación geográfica, cumple un rol esencial en la economía de la región como centro de acopio y cabecera provincial, así como centro de la comercialización de esmeraldas extraídas en municipios aledaños, como Muzo,

y depósito de asfalto, arcilla y materiales para la construcción. No menos importante su aporte a la economía regional y nacional, a partir de la producción agropecuaria.

Asimismo, el municipio se ha convertido en un espacio propicio para el emprendimiento y la generación de fuentes de empleo formal; en la actualidad, según datos de la Alcaldía municipal, cerca de 350 microempresas, en áreas como la producción alimenticia y servicios de transporte, y la manufactura de productos elaborados con tagua, barro y fique, como guitarras, requintos y tiples.³

Esto hace del municipio cuyo reconocimiento pretende el proyecto estudiado un centro urbano de proyección económica, cultural, religiosa y turística con el suficiente potencial para dinamizar el desarrollo provincial y departamental, en beneficio de sus habitantes.

IV. Viabilidad constitucional

Aunado a las razones explicadas por el autor del proyecto de ley, en relación con la necesidad de inversiones en grado de cofinanciación para el desarrollo económico del municipio de Chiquinquirá, se hace menester hacer alusión a algunas consideraciones de orden constitucional, en punto de aclarar su viabilidad jurídica.

En criterio de la Corte Constitucional, el mecanismo de la *cofinanciación de proyectos específicos de inversión* constituye una herramienta constitucionalmente válida y administrativamente adecuada para que, por vía de transferencias financieras desde el gobierno central, las entidades territoriales reciban el apoyo necesario para estimular su desarrollo, con el debido respeto de su autonomía y la dinámica de la descentralización, por lo que, en cumplimiento del artículo 287 Superior, mantienen la atribución para administrar los recursos. En términos de la Corte:

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo

² <https://opusdei.org/es-co/article/nuestra-senora-de-chiquinquia-patrona-de-colombia/>

³ <http://www.chiquinquirá-boyaca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>

propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para administrar los recursos en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-562 de 1998).

El mismo Tribunal, en Sentencia C-985 de 2006, precisó que este tipo de financiamiento es viable en la medida en que se asegure la participación de las entidades territoriales, en función del principio de concurrencia y en consideración a las partidas de cofinanciación, con lo que resulta acorde con la Ley Orgánica 715 de 2001.

“Los proyectos y servicios que son de competencia del municipio no pueden financiarse con partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación.” Una lectura armónica del artículo 4° del proyecto de ley junto con lo dispuesto en el artículo 2°, no objetado, revela que la intención legislativa fue la autorizar la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las partidas necesarias para que la Nación participe en la cofinanciación de los proyectos y servicios a cargo del Municipio enumerados en el artículo 4°. Nótese cómo el legislador no autoriza a “financiar” a secas, sino que señala que la Nación a través de ciertas entidades “contribuirá” a financiar. A juicio de la Corte, esta última expresión permite hacer una interpretación armónica de los artículos 2° y 4° según la cual el legislador prevé la concurrencia o coparticipación de la Nación y el citado Municipio de Andalucía en la financiación de los gastos que ocasionará el desarrollo y ejecución de los programas y servicios enumerados en el artículo 4°. En esta lectura armónica dicho artículo 4° se ajusta a la Constitución y a la Ley orgánica 715 de 2001, en cuanto no vulnera la prohibición de que con cargo exclusivo al Presupuesto General de la Nación se financien proyectos o servicios asignados por dicha Ley Orgánica a la competencia a los municipios. Como se hizo ver anteriormente al reiterar la jurisprudencia relativa al tema, la cofinanciación es un mecanismo que permite que se lleven a cabo transferencias financieras

no obligatorias del Presupuesto General de la Nación al de las entidades territoriales, con miras a articular los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial. Así las cosas, el artículo 4° del Proyecto de ley número 144/05 Senado, 194/04 Cámara, interpretado armónicamente con el artículo 2° del mismo proyecto, tiene el alcance según el cual las partidas que el Congreso autoriza incluir en el Presupuesto General de la Nación forman parte de un mecanismo de cofinanciación, de manera que la Nación solo contribuirá con parte de los gastos respectivos. En tal virtud, la Corte declarará que dicho artículo 4° se ajusta a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, y por lo tanto a los cánones 151 y 356, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.”

Asimismo, la Suscrita ponente que lo pretendido por el proyecto de ley se enmarca dentro de los competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporar partidas específicas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01).

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08).

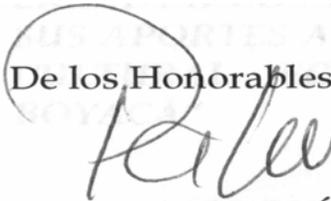
En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, Sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C-224/2016, C-111/2017).

V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate y aprobar el **Proyecto ley**

número **85 de 2019 Senado**, por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.

De los honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,

PAOLA HOLGUÍN
 Senadora de la República

Anexo: articulado.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2019 SENADO

por medio del cual se exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Exaltar a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá a través de la cofinanciación de planes, programas y proyectos para su bienestar.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que en grado de cofinanciación se definan a través de un plan de inversiones cuyo objeto será la materialización de proyectos en los ámbitos, cultural, económico y turístico para la promoción del desarrollo económico, y la reducción de la pobreza en Chiquinquirá.

Parágrafo. Las inversiones que se constituyan, corresponderán a los términos del Marco Fiscal de Mediano plazo, sin perjuicio de la materia presupuestal contenidas en la Constitución y la ley.

Artículo 3°. las apropiaciones autorizadas por el Presupuesto General de la Nación contarán para su ejecución con los planes, programas y proyectos en los ámbitos definidos en el artículo 2° de esta ley, los cuales serán presentados por la Gobernación de Boyacá

Artículo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de intervención, participación y ejecución, así como las instituciones que se encargarán de dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos dispuestos para su fin.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su Sanción y Promulgación.

De los honorables Senadores de la República,

De los Honorables Senadores de la República,


PAOLA HOLGUÍN
 Senadora de la República

COMISIÓN SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2019

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, al **Proyecto de ley número 85 de 2019 Senado**, por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
 Vicepresidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2019 SENADO

por medio del cual se exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Exaltar a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá a través de la cofinanciación de planes, programas y proyectos para su bienestar.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que en grado de cofinanciación se definan a través de un plan de inversiones cuyo objeto será la materialización

de proyectos en los ámbitos, cultural, económico y turístico para la promoción del desarrollo económico, y la reducción de la pobreza en Chiquinquirá.

Parágrafo. Las inversiones que se constituyan, corresponderán a los términos del Marco Fiscal de mediano plazo, sin perjuicio de la materia presupuestal contenidas en la Constitución y la ley.

Artículo 3°. las apropiaciones autorizadas por el Presupuesto General de la Nación contarán para su ejecución con los planes, programas y proyectos en los ámbitos definidos en el artículo 2° de esta ley, los cuales serán presentados por la Gobernación de Boyacá.

Artículo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de intervención, participación y ejecución, así como las instituciones que se encargarán de dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos dispuestos para su fin.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día quince (15) de octubre del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 08 de esa fecha.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
140 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que me

hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado al **Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016.

I. ANTECEDENTES

El **Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016, es de iniciativa gubernamental, fue radicado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo y la Ministra de Transporte, Ángela María Orozco Gómez, en la Secretaría General del Senado el 15 de agosto de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2019.

Mediante Oficio CSE-CS-0342-2019 con fecha del 3 de septiembre de 2019, la Secretaría de la Comisión Segunda me notificó la designación como ponente el día 4 de septiembre de 2019.

La ponencia para el primer debate en el Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 928 de 2019 y el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 1° de octubre de 2019, sesión durante la cual se me notificó el nombramiento como ponente para segundo debate ante la Plenaria del Senado.

**II. CONTENIDO Y ALCANCE
DEL PROYECTO DE LEY**

El **Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016, consta de tres artículos incluido el de vigencia.

A su vez, el acuerdo que se pretende aprobar con este proyecto de ley entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares, consta de un preámbulo en el que se consignan las razones por las cuales los Gobiernos de la República de Colombia y la Confederación Suiza suscribieron el instrumento, 24 artículos y un Anexo. Los artículos incluyen:

Artículo 1° - Definiciones

Artículo 2° - Concesión de derechos

Artículo 3° - Ejercicio de derechos

Artículo 4° - Aplicación de leyes y regulaciones

Artículo 5° - Designación y autorización de operación

Artículo 6° - Revocatoria y suspensión de la autorización de funcionamiento

Artículo 7° - Seguridad de la aviación

Artículo 8° - Seguridad aérea

Artículo 9° - Exención de derechos e impuestos

Artículo 10 - Tránsito directo

Artículo 11 - Cargos al usuario

Artículo 12 - Actividades comerciales

Artículo 13 - Arrendamiento

Artículo 14 - Servicios intermodales

Artículo 15 - Conversión y transferencia de ingresos

Artículo 16 - Tarifas

Artículo 17 - Notificación de itinerarios

Artículo 18 - Suministro de estadísticas

Artículo 19 - Consultas

Artículo 20 - Resolución de conflictos

Artículo 21 - Modificaciones

Artículo 22 - Terminación

Artículo 23 - Registro

Artículo 24 - Entrada en vigor.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política establece en el artículo 189 numeral 2. Que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “*Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y Entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso*”.

El artículo 150 ibídem, en su numeral 16. Faculta al Congreso de la República “*para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*”, a la vez que el artículo 241 ibíd., consagra en el numeral 10. Que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por tanto establece que una de sus funciones consiste en “*decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados Internacionales y de las leyes que los aprueben*”. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los

declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”.

En lo concerniente a la aprobación que compete al Congreso de la República, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 dispone que las Comisiones Segundas Constitucionales conocerán en primer debate de los proyectos de acto legislativo o de ley relacionados con “*Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional*”.

Respecto al trámite, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 prevé que los proyectos de ley sobre Tratados Internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común. En ese orden de ideas, la iniciativa del Gobierno nacional objeto de estudio, guarda armonía con el ordenamiento jurídico.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO

Dentro de la exposición de motivos del proyecto, se destaca la necesidad de fortalecer los lazos comerciales entre Colombia y los países de Europa, con este fin resulta de vital importancia promover la inversión extranjera directa y profundizar las relaciones bilaterales.

Así mismo, se trae a colación que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país (2014-2018)*”, que se encontraba vigente al momento de la suscripción de este Acuerdo en el 2016, era y es necesario aún, incorporar e integrar estrategias transversales de competitividad e infraestructura para facilitar y consolidar el comercio exterior en un escenario de reciprocidad.

Desde el 1° de julio de 2011 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y Suiza, país miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), también conocida como EFTA, por sus siglas en inglés (European Free Trade Association).¹ En

¹ <http://www.procolombia.co/archivo/abc-del-tratado-de-libre-comercio-suscrito-entre-colombia-y-suiza>

consecuencia y en la medida en la que continúen estrechándose los lazos comerciales entre ambos países, resultará cada vez más frecuente la firma de Acuerdos subsiguientes como el presente para desarrollar el objeto del Tratado de Libre Comercio suscrito y en vigor.

De otro lado, teniendo presente que el turismo es un eje económico de especial interés para ambos países, resulta fundamental para el incremento de los flujos turísticos que los consumidores cuenten con una gama más amplia de servicios de transporte aéreo.

Adicionalmente, se destaca dentro de la motivación del proyecto, que el cuadro de rutas abierto, posibilita contar con flexibilidad operacional y mayor conectividad para Colombia.

El preámbulo del Acuerdo, señala a su vez:

“Deseando fomentar un sistema de aviación internacional basado en la competencia entre aerolíneas en el mercado con un mínimo de interferencia y reglamentación gubernamental;

Deseando facilitar la ampliación de oportunidades de servicios aéreos internacionales;

Reconociendo que los servicios aéreos internacionales eficientes y competitivos incrementan el comercio, el bienestar de consumidores y el crecimiento económico;

Deseando hacer posible que las aerolíneas ofrezcan precios y servicios competitivos al público viajero y de carga.

Deseando garantizar el más alto grado de seguridad en servicios aéreos internacionales y reafirmando su profunda preocupación acerca de actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, que pongan en peligro la seguridad de las personas o la propiedad, que afecten de manera adversa la operación de servicios aéreos, y socaven la confianza pública en la seguridad de la aviación civil; y

Siendo partes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional abierto para la firma en Chicago, el 7 de diciembre de 1944.”

Se concluye de todo lo anterior, que el espíritu del Acuerdo una vez entrado en vigor, es que redunden los beneficios para las economías de ambos países y los consumidores de servicios aéreos en las rutas establecidas entre la República de Colombia y la Confederación Suiza.

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad, propongo a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios*

aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016. Acogiendo el texto propuesto para segundo debate.

Del honorable Senador,



JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”*, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Del honorable Senador,



JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Senador de la República

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

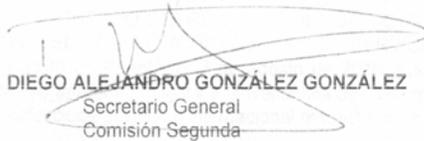
Bogotá, D. C., octubre 16 de 2019

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por el honorable Senador Juen Diego Gómez Jiménez, al **Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado**, por

medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

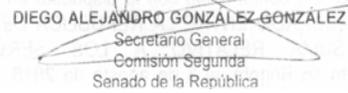
**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda

del Senado de la República, el día primero (1°) de octubre del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 06 de esa fecha.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1027 - Miércoles, 16 de octubre de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2019 Senado, por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Especial Turístico y Cultural al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca.....	1
Informe de ponencia para primer debate y articulado original al Proyecto de ley número 118 de 2019 Senado, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.....	3
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 179 de 2019 Senado, por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.....	8
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.....	11
Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 38 de 2019 Senado, 394 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política.....	17
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate en Comisión Segunda al Proyecto ley número 85 de 2019 Senado, por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el departamento de Boyacá.....	28
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate en Comisión Segunda al Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, D. C., el 3 de agosto de 2016.....	33