



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 579

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

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

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 1 de febrero hasta el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos, para tal fin podrán hacer uso de tecnologías de la información para el cumplimiento de las obligaciones legislativas.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas solo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

Artículo 2°. Sustitúyase el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 187. Se reconocerá a los congresistas honorarios por su asistencia, permanencia y participación en las sesiones ordinarias y

extraordinarias de las comisiones constitucionales, legales y accidentales, así como, la asistencia a las sesiones plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes según corresponda, como medida de igualdad, equidad y justicia social.

La ley determinará el valor de la remuneración, sin que, en ningún caso, estas excedan los veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo. El ajuste salarial de los miembros del Congreso, será el mismo que se determine al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o el que establezca el Gobierno nacional para el ajuste anual del Salario Mínimo Mensual de la generalidad de trabajadores y trabajadoras del país.

Parágrafo 2°. Con el fin de ejercer control y promover la transparencia ante los ciudadanos, las mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, adoptarán los mecanismos para la publicación y verificación de los listados de asistencia de los Congresistas.

Parágrafo 3°. Los honorarios reconocidos a los congresistas no serán entendidos como criterio para determinar la remuneración de los funcionarios públicos.

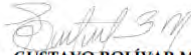
Artículo 3°. Adiciónese el artículo 136A a la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 136A. Los Congresistas de la República serán denominados Senadores, Senadoras o Representantes a la Cámara, según la Corporación que integren. En consecuencia, los miembros del Congreso de la República, en ejercicio de sus funciones, se abstendrán de referirse a ellos mismos

como honorables, así como a emplear cualquier otro calificativo de similar condición para hacer referencia a ellos u otro miembro del Congreso de la República.

Artículo 4° Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir del 20 de julio del año 2022.

De los congresistas;



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Decente - MAIS


IVÁN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


ALEXANDER LÓPEZ
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO
 Senador de la República
 Colombia Humana


AIDA AVELLA
 Senadora de la República
 Polo Democrático Alternativo


DAVID RACERO
 Representante a la Cámara
 Coalición Decente - MAIS


VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 Partido FARC


JULIAN GALLO
 Senador de la República
 Partido FARC

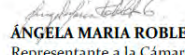

FELICIANO VALENCIA
 Senador de la República
 Partido MAIS


LEÓN FREDY MUÑOZ
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde


ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


OMAR RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CARLOS CARREÑO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


ÁNGELA MARIA ROBLEDO
 Representante a la Cámara
 Colombia Humana

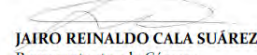

ISRAEL ZUÑIGA
 Senador de la República
 Partido FARC


ALBERTO CASTILLA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


PABLO CATATUMBO
 Senador de la República
 Partido FARC


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CRISELDA LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido FARC


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara
 Partido FARC

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO DEL PROYECTO

Fijar la asignación máxima de remuneración mensual para los congresistas, **a través del pago por sesión, como medida de igualdad, equidad y justicia social**, se amplían los períodos de la legislatura para la discusión y votación de las iniciativas legislativas y se prohíbe el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Represente a la Cámara” en las actuaciones que se adelanten en el Congreso de la República, lo anterior, bajo el supuesto de que con la calidad de Congresista no se le otorga a quienes la ostentan ninguna condición protocolaria que los distinga sobre el resto de la ciudadanía.

2. ANTECEDENTES

En este acápite se realiza un recuento sobre todas las iniciativas que tenían como propósito modificar el salario de los congresistas, así como las normas relacionadas con las demás disposiciones:

a) **Cuadro 1: Resumen de proyectos de actos legislativos radicados:**

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2015 SENADO - Claudia López-Angélica Lozano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Modifíquese el literal e), del numeral 19 del artículo 150: <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En ningún caso la asignación de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 20. Deróguese el artículo 187 de la Constitución Política.</p>
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016 SENADO - Claudia López-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política: <p>Artículo 187. La asignación de los miembros del congreso se reajustará cada año en proporción igual a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior. En ningún caso la asignación mensual de los miembros del congreso de la república podrá superar 25</p>

Angélica Lozano	<p>salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Parágrafo transitorio. Para todos los casos que resulte aplicable, el tope salarial establecido en este artículo regirá únicamente para los servidores públicos que se vinculen a partir de la entrada de vigencia de la presente ley.</p>
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2016 SENADO - Uribe y Paola Holguín</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Adiciónese un inciso al artículo 187: <p>A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por un término de 4 años, la asignación de los miembros del congreso de la república será reajustada anualmente por el mismo valor en pesos que se incremente el salario mínimo mensual legal vigente por parte del gobierno nacional</p>
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 15 DE 2018 SENADO - Paloma Valencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 187 el cual queda así: <p>Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de ocho (8) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República y todos los servidores públicos que devenguen más de veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, será reajustada solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno nacional.</p> <p>Se exceptúan de esta disposición al presidente y vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.</p>
<p>Proyecto de acto legislativo Número 161 de 2018 cámara (consulta anticorrupción)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 2. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 53 de la Constitución Política: <p>Parágrafo. La remuneración mensual total de los Congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad la Constitución o la ley, podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.</p> <p>Se exceptúan de esta disposición al presidente y vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.</p> <p>Parágrafo Transitorio 1º. La remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el parágrafo del presente artículo se congelará hasta que se</p>

	<p>alcance dicho tope.</p> <p>Parágrafo Transitorio 2. Para el caso de los servidores públicos con periodo institucional, cuyo periodo inicie después de la vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo periodo institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así: <p>“e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así: <p>La asignación de los miembros del Congreso y de los demás servidores públicos, se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.</p>
<p>Proyecto de acto legislativo Número 04 de 2019 senado - Paola Holguín - Uribe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PARÁGRAFO TRANSITORIO. <p>A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de seis (6) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.</p>

b) Uso del calificativo Honorable

Se hará un breve antecedente histórico normativo de las principales Constituciones, que han existido en la historia de Colombia, para demostrar que el uso del calificativo honorable, para referirse a los Senadores y Representantes a la Cámara, no tiene un antecedente constitucional.

En primera instancia, en la Constitución de 1821, en los artículos del 40 al 104, que tratan sobre el Poder Legislativo y sus funciones, no se hace referencia alguna a la expresión de “Honorable” para acompañar la denominación de quien ostenta el cargo de Senador o de Representante a la Cámara.

De igual forma, el artículo 16, del Capítulo IV, de la Constitución de 1853, que trata sobre el poder legislativo, dice que: “El pueblo delega el Poder Legislativo del Gobierno general a un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores, en razón de uno por cada provincia, si el número de estas fuere o excediere de veinticinco; y otra de Representantes, en razón de uno por cada cuarenta mil almas, y uno más por un residuo de veinte mil en las respectivas provincias; teniendo siempre cada provincia el derecho de elegir un Representante, aunque su población no alcance a aquel número”. En ningún momento, en esa Constitución, se refiere a los Senadores o Representantes con el calificativo de honorables.

De igual modo, la Constitución de 1863 tampoco hace alusión alguna a la expresión “Honorable”, en el Capítulo VI, que trata sobre el Poder Legislativo. Tampoco, la Constitución de 1886 hace mención a dicha calidad para referirse a un Congresista. Por ejemplo, en su artículo 95 prescribe que “los

Senadores durarán seis años, y son reelegibles indefinidamente”, sin que haga referencia a que los Senadores se les deba decir “Honorable”. Además, en los artículos 99 al 102, que tratan sobre la Cámara de Representantes, menos aún se les denomina de tal manera.

En cuanto a la Constitución de 1991, en ninguna de sus disposiciones, se hace uso de la expresión “Honorable”, para referirse a los Senadores y Representantes a la Cámara. Igualmente, la Ley 5 de 1992 – Reglamento Interno del Congreso, ni siquiera hace mención alguna a que deba ser empleado este término para referirse a un Congresista.

Al carecer de sustento constitucional o legal, el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Representante”, puede entenderse que este calificativo hace parte de la costumbre parlamentaria que se ha ido construyendo en el ejercicio de la función legislativa, pero no de una fuente constitucional o legal vigente, como quedó demostrado, en líneas precedentes. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2004 aunque reconoce la costumbre parlamentaria, aclara que “las fuentes del derecho parlamentario colombiano, no menciona explícitamente la costumbre parlamentaria”, por lo cual el uso acostumbrado de una práctica parlamentaria no constituye per se norma de derecho parlamentario.

3. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico no pretende ser exhaustivo, sino exponer los artículos y leyes que regulan de manera directa la asignación salarial de congresistas, sin embargo, se invita a tener en cuenta los cuerpos

normativos que serán citados de manera integral con el objetivo de realizar una interpretación histórica, finalista y sistemática que permita entender la norma.

a) **Cuadro 3: resumen normativo:**

<p>Constitución de Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 150. <p>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p>
	<p>19. e</p> <p>e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 187. <p>La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.</p>
<p>Ley 4 de 1992 Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4. <p>Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 20. el Gobierno Nacional, de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.</p> <p>Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.</p> <p>Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del presidente de la República, del Cuerpo Diplomático colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8. <p>El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.</p> <p>La asignación mensual de que trata el presente artículo se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (10.) de enero de 1992.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 15. <p>Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la</p>

	<p>Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualem a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.</p>
<p>Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: <ol style="list-style-type: none"> 4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

4. CONSULTA ANTICORRUPCIÓN Y CONVENIENCIA POLÍTICA

Uno de los mandatos ciudadanos más claros aprobados en la Consulta Anticorrupción de 2017 fue el que ordenaba la reducción del Salario de Congresistas y Altos Funcionarios del Estado a un tope máximo de 25 salarios mínimos mensuales, la cual se redactó de la manera en que se encuentra descrito en el cuadro número 2.

Cuadro 2. Iniciativas para recortar el gasto de los órganos legislativos a nivel mundial

<p>PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO</p>
<p>¿Aprueba usted reducir el salario de los Congresistas de 40 a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los Congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?</p>

En este contexto, y mediante la Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”. Dicha Resolución avaló 3.092.138 de las 4.236.681 firmas recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la Ley para dicha tarea.

La resolución fue comunicada al Senado de la República, que el 12 de junio de 2018 votó para aprobar la conveniencia de la convocatoria a la consulta popular de manera positiva. El 18 de junio de 2018 el presidente de la República expidió el Decreto 1028 “por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, el cual convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el **domingo 26 de agosto de 2018.**

La consulta tuvo una votación total de 11.674.951 personas, y la pregunta 1 alcanzó una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el SÍ y un 0.83% por el NO (ver gráfico 1), sin embargo, la votación no alcanzó el umbral requerido para ser aprobada de manera obligatoria, por ello no tuvo curso como mandato legal.

Gráfico 1. Resultado de la votación de la pregunta 1 de la Consulta Anticorrupción



Fuente: elaboración propia

La consulta anticorrupción representa la poca credibilidad que los colombianos tenemos hacia los políticos y los partidos que representan, “al menos 86% de la población piensa que hay corrupción en todas las instituciones del Estado y sus filiales y no confían en ellas. Este es el índice de desconfianza más alto de toda América Latina.”¹

5. CONVENIENCIA ECONÓMICA

El presente proyecto representa una gran reducción al gasto público que beneficia el interés general del Estado. El país requiere la reducción del gasto público con el objetivo de garantizar el crecimiento económico del Estado. La Dirección General de Política Macroeconómica estimó que para ajustar las cuentas fiscales a la realidad económica y cumplir estrictamente con la Regla Fiscal en 2018, el gasto del Gobierno nacional se debe reducir en 0.7 puntos del PIB. En ese sentido, se proyectó que para el 2018 el gasto total será de \$177.712 mm (18,3% del PIB), sin embargo, aunque se ve una reducción porcentual en el PIB comparado entre 2017 y 2018 (Gráfico 3) en el gasto de funcionamiento, el rubro de servicios personales pasa de 2,4 a 2,5 en 2018.

Los congresistas deben dar ejemplo, reduciendo el gasto público y estableciendo políticas públicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

Con el objetivo de demostrar que no es una idea aislada, se expone el funcionamiento del Concejo de Bogotá y el modelo de honorario por sesiones que maneja.

Funcionamiento del Concejo de Bogotá - Modelo de honorario por sesiones

El artículo 34 de la Ley 1421 de 1993 y artículo 58 Ley 617 de 2000 regula lo atinente a los honorarios asignados a los concejales de Bogotá.

“**HONORARIOS Y SEGUROS.** A los concejales se les reconocerán honorarios por su

asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederá la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del presupuesto de la Corporación” (negrilla propia, fuera del texto).

Teniendo en cuenta este acto legislativo y la forma de funcionamiento del concejo se denotan que son normas que incentivan la asistencia a las sesiones y permite una reducción del gasto público.

6. AUSENTISMO EN EL CONGRESO Y NECESIDAD DE USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Una de las críticas más recurrentes de medios y ciudadanos al congreso es la inasistencia de parlamentarios a las sesiones que les corresponde y es que es un punto de gran trascendencia en la representación democrática que ejercemos y en nuestra labor como parlamentarios, ya que se han frustrado proyectos de ley de todo tipo y debates de control político de iniciativas de cualquier partido político que compone el congreso por la ausencia a los debates correspondientes, y a la luz de la Ley 5 de 1992, el artículo 271 y 296 disponen:

¹ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-indice-de-desconfianza-en-el-gobierno-nacional-e-instituciones-2846532>

Artículo 271. *Inasistencia*. La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce:

(...)

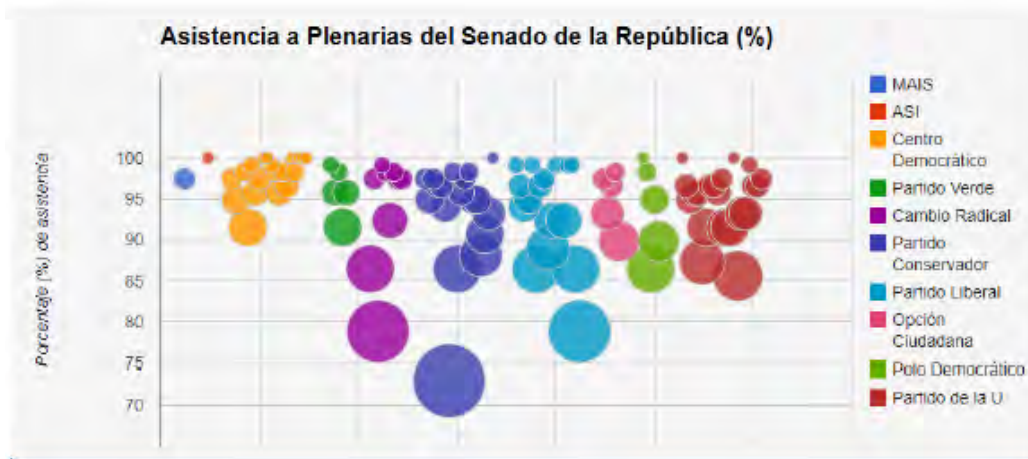
6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.

Frente al ausentismo, la Rama Ciudadana, un grupo de veeduría ciudadana sin ánimo de lucro, publicó las estadísticas de ausentismo del periodo 2014-2018, un estudio elaborado a partir del análisis de las gacetas publicadas por el congreso y a pesar

de que no distingue la inasistencia con excusa o sin excusa, es un insumo que nos permite analizar la magnitud del problema:

SENADO

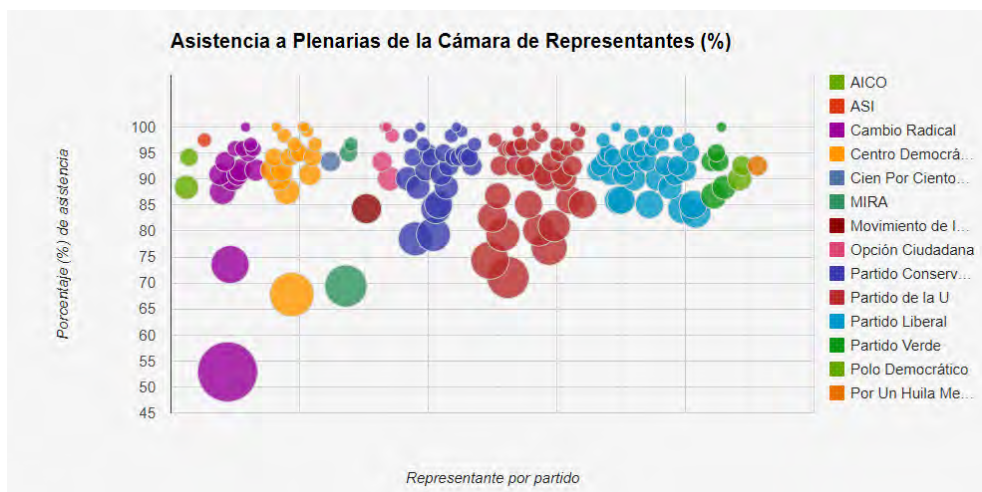
“La siguiente gráfica muestra las estadísticas de asistencia al Senado. Cada punto es un senador. La ubicación vertical del punto es el porcentaje de asistencia a sesiones de plenaria. Así, un senador que se encuentre en la parte superior de la gráfica tuvo una alta asistencia a sesiones de plenaria. Los puntos más bajos corresponden a los senadores que menos asistieron al Senado. El orden horizontal no tiene significado. Simplemente ordenamos a los senadores de acuerdo a su partido. El tamaño del punto indica la inasistencia. Un punto más grande corresponde a un senador que asistió poco al Senado.”



Fuente: Elaborado por la Rama Ciudadana²

Del gráfico los autores concluyeron que:” La primera gráfica muestra el porcentaje de sesiones de plenaria al que cada Senador asistió. Los partidos MAIS (Movimiento Alternativo Indígena y Social), ASI (Alianza Social Independiente), Centro Democrático y Partido Verde han mostrado un alto nivel de participación en las plenarias con un promedio de asistencia de 97%, 100%, 93.7% y 95.4%, respectivamente. Eso se debe a que todos sus integrantes han tenido niveles de participación por encima del 90%. En contraste, el resto de muestran una alta variabilidad en la asistencia de sus senadores, con al menos un senador con asistencia menor al 90% de las sesiones de plenaria.”

CÁMARA



Fuente: Elaborado por la Rama Ciudadana³

² Aquí se copió la imagen, ya que el objetivo es mostrar las estadísticas de ausentismo por partido, para información detallada acerca del senador al cual corresponde cada punto visitar la página de la Rama Ciudadana: <http://laramaciudadana.com/asistenciacamara.html>

³ Aquí se toma la gráfica elaborada por la Rama Ciudadana, con el objetivo de mostrar las estadísticas de ausentismo

Para los autores la “situación en la Cámara de Representantes es más preocupante. 34 de los 158 representantes que fueron elegidos han asistido a menos del 90% de las sesiones”.

Adicionalmente, el movimiento juvenil #TrabajenVagos⁴ realizó un proceso de investigación entregados el 2 de abril del 2019, en este se entregan los nombres de los 30 congresistas con más inasistencias y se demanda cinco congresistas⁵.

Este no es un problema aislado de los parlamentarios elegidos en las elecciones del 2018, ya que las dificultades persisten y es una práctica que debemos erradicar⁶, las veedurías ciudadanas piden resultados y cumplimientos a los deberes como congresistas.

Ahora bien, en cuanto al uso de tecnologías para el cumplimiento de los deberes de los congresistas, se destaca que se hacen necesarias frente a la imposibilidad de reunirse en los periodos de la legislatura.

Actualmente y con la llegada de la pandemia Covid-19 y su única forma de prevención, es decir, el distanciamiento social, se imposibilita la realización de las actividades que impliquen aglomeraciones o reuniones, por lo que vivimos un proceso de cambio, de adaptación al trabajo en casa y el uso de tecnologías para las actividades cotidianas.

Frente a este contexto el Congreso realizó sesiones a través de videoconferencias, un hecho sin precedentes en el país, que permitió evidenciar diferentes ventajas y desventajas, ventajas como el aumento de intensidad laboral en las jornadas de trabajo de los congresistas; incentivo de la veeduría ciudadana y disminución del ausentismo y desventajas como dudas y descoordinación a la hora de votar, poca efectividad en la realización de los debates de control político, registro poco efectivo de asistencia, problemas de conexión a internet y desconocimiento del uso de las plataformas.

Las sesiones virtuales se realizaron con el respaldo del artículo 12 del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República⁷, con la declaratoria de inexecutable de la Corte Constitucional frente al artículo que habilitaba a las Ramas del Poder Público para ejercer sus competencias de manera virtual, la corte garantizó la autonomía del congreso

para determinar el ejercicio de sus competencias, pero no cerró la posibilidad de un congreso virtual, si no que invitó al congreso a ejercer su autonomía.

Este proyecto de acto legislativo pretende disminuir el fenómeno del ausentismo en las sesiones del congreso e incentivar el uso de plataformas virtuales para ejercer las labores parlamentarias, cuando se imposibilite realizarlas de otra manera, este proyecto permitirá posibles modificaciones en el reglamento interno del Congreso y la preparación del mismo ante eventualidades como la que ocurre hoy en día.

7. INEXISTENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES Y CONVENIENCIA JURÍDICA

En primer lugar, queremos poner de presente un defecto del sistema jurídico colombiano y es que la constitución política de Colombia dispuso que el legislador regula sobre “régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”, lo que quiere decir que el Congreso establece su propio régimen salarial y prestacional ; razón por la cual hemos visto frustradas las iniciativas legislativas que intentan poner un tope salarial o intentan formular una propuesta para solucionar la enorme desigualdad entre los salarios devengados por los congresistas y los salarios de todos los trabajadores el país.

Así las cosas, se sostiene que legislar en contra de su propio beneficio no constituye un conflicto de intereses.

Según la sentencia **2015-00335 de octubre 13 de 2016 del Consejo de Estado**

“No se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5.^a de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución”.

En segundo lugar, sostenemos que el presente proyecto de acto legislativo propicia y garantiza los principios de solidaridad, interés general e igualdad, por lo que es completamente acorde a la constitución política y tiene gran conveniencia jurídica.

La Corte Constitucional en sentencia C- 767 de 2014 definió el principio de solidaridad como: “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad

por partido, para información detallada acerca del representante al cual corresponde cada punto visitar la página de la Rama Ciudadana: <http://laramaciudadana.com/asistenciacamara.html>

⁴ <https://trabajenvagos.com>

⁵ <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/llegan-al-consejo-de-estado-demandas-de-ausentismo-en-el-congreso/>

⁶ <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/secretario-del-senado-cuestiono-investigacion-sobre-ausentismo/20190402/nota/3885788.aspx#>

⁷ <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/explicacion-y-alcances-del-fallo-que-tumbo-sesiones-virtuales-del-congreso-516390>

manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”.

Los congresistas, desde su posición privilegiada, como funcionarios públicos en pro del interés general y del interés legítimo de la voluntad popular, deben ejemplificar la solidaridad coadyuvando las normas en beneficio de la sociedad, incluyendo este proyecto de acto legislativo que afecta su ámbito personal para disminuir la brecha de desigualdad en favor de mejores oportunidades para el resto de la sociedad; puesto que “el egoísmo, el interés propio, el ánimo de lucro, el espíritu utilitarista y de provecho personal son la antítesis del concepto de solidaridad. Estas concepciones fundadas en el individualismo filosófico y el liberalismo económico, fueron el soporte del Estado Liberal de Derecho frente al cual se presentó una importante reacción política que supuso la transformación del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, modelo que se sustenta, entre otros valores, en la solidaridad.”

Así mismo en el artículo 58 de la Constitución Política, establece que “el interés privado deberá ceder al interés público o social”, de este principio se vale el Estado para cumplir con sus finalidades, incluso con la función de la configuración legislativa, la libertad del legislador no puede consagrar disposiciones normativas que vayan en contravía de dicho interés general ni en contra de la protección al patrimonio público⁸.

Este carácter abstracto e indeterminado del concepto de interés general, “ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideran la necesidad de armonizar con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural”⁹.

Se ha entendido, por regla general, “que permite preferir la consecución de objetivos comunes – en el marco del principio de solidaridad– sobre intereses particulares, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental”¹⁰, la Corte ha señalado que este principio “no implica per se que deban preferirse los intereses de la mayoría y el bienestar colectivo, o que en virtud del mismo, se privilegie la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, puesto que este último obra como límite del interés general cuando está vinculado a un derecho fundamental. En ese sentido debe entenderse que el respeto de los derechos fundamentales es un componente que también integra el complejo concepto de interés general”¹¹.

El presente proyecto de acto legislativo no vulnera de manera alguna ningún derecho fundamental, ya que como se explicó con anterioridad la disminución de salarios garantiza sostener el mínimo vital y móvil de los congresistas con respecto a la sociedad

colombiana, incluso propende por el principio de igualdad.

Todo trabajador tiene derecho constitucional, a que se le remunere, pues el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo. Así mismo, el trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, aspecto éste último que se expresa, como lo ha venido sosteniendo la Corte, en términos de igualdad: “a trabajo igual, salario igual”.

Es así como el principio de igualdad se encuentra vinculado directamente al derecho al salario mínimo vital y móvil. La remuneración es simplemente simbólica. “Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo. El patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones”¹².

En este mismo sentido, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo, toda vez que, la presente reforma busca hacer modificaciones que entraran en vigencia a partir del 2022 eliminando la posibilidad de que se constituya algún beneficio actual, directo y particular.

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo es un avance muy importante para la consolidación del Estado Social de Derecho bajo los principios de igualdad y equidad, millones de colombianos ha solicitado esta medida a través de la Consulta Anticorrupción y el Congreso de la República está en mora de cumplir este mandato.

8. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

a) Desigualdad económica y desigualdad salarial

La dimensión de pobreza y desigualdad en Colombia son aterradores, solamente un colombiano que nunca ha tenido la posibilidad de ir a otros países, podrá comprender la dimensión escandalosa de la pobreza nacional la cual no solamente es dramática sino también es estructural e histórica, de ello da cuenta un comentario del reconocido Miguel Samper (político Liberal):

“De todas las capitales de Sur América, Bogotá es la que más atrás se ha quedado [...] Los mendigos llenan calles y plazas [...] Pero no todos los mendigos se exhiben en las calles. El mayor número de los pobres de la ciudad, que conocemos con el nombre de *vergonzantes*, ocultan su miseria, se encierran

⁸ C-713 de 2009.

⁹ Sentencia C-053/01.

¹⁰ Sentencia T-381/09.

¹¹ Sentencia T-622/16.

¹² Sentencia SU-519/97.

con sus hijos en habitaciones desmanteladas, y sufren en ellas los horrores del hambre y la desnudez. Si se pudiera formar un censo de todas las personas a quienes es aplicable en Bogotá el nombre de vergonzantes –entre las cuales no faltan descendientes de próceres de la Patria– el guarismo sería aterrador y el peligro se vería más inminente” (Samper, 1969; citado por Robinson, 2016)¹³.

Por ende, el tema que aborda el presente proyecto de ley no es en absoluto irrelevante, por el contrario, es una medida (una entre muchas que deben tomarse en Colombia) que tienda a reducir el efecto desigualdad económica y permita hacer una mejor asignación de recursos fiscales hacia necesidades más urgentes e inmediatas.

b) Las dimensiones de la desigualdad: una breve revisión

Según las cifras más recientes disponibles, Colombia ocupa el segundo puesto en América Latina (en promedio entre 1990-2019) como el país más desigual –gráfico 1– y como el cuarto más desigual del mundo –gráfico 2–.

Gráfico 1. Coeficiente Gini Países de América Latina (promedio 1990-2019)

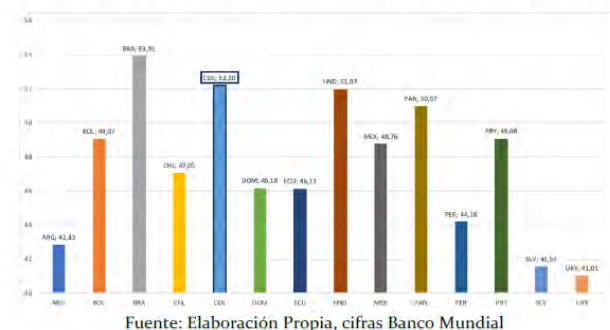


Gráfico 2. Top de países más desiguales del Mundo (2018)

Los 10 países más desiguales del mundo (Índice de Gini)	(Valor más alto, país más desigual).
Sudáfrica	0.63
Haití	0.60
Honduras	0.53
Colombia	0.53
Brasil	0.52
Panamá	0.51
Chile	0.50
Ruanda	0.50
Costa Rica	0.49
México	0.49

Fuente: Banco Mundial "Taking on Inequality" 2016.
Fuente: Tomado de Diario Portafolio (03/04/2018)

La desigualdad de ingresos es el resultado de una serie de realidades económicas, las cuales no se manifiesta solamente en el campo salarial¹⁴, sino

¹³ Robinson, J (2016) La miseria en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.76.1>

¹⁴ El **género** –hombres tienen en promedio un salario de entre 30% y un 40% más que las mujeres–, la **ubicación geográfica** –el salario medio en las 4 principales ciudades puede ser hasta 4 veces superior que en municipios pequeños–, el **sector económico** y la **formalidad o informalidad del trabajo** son factores enormes de des-

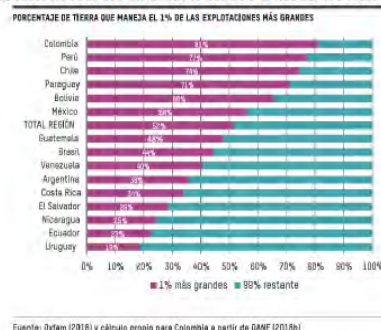
también en términos del acceso al capital¹⁵ y de la tenencia de tierras¹⁶. En este último aspecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que

“El 10 por ciento de la población colombiana más rica gana cuatro veces lo que gana el 40 por ciento más pobre, el 1 por ciento de la población más rica del país, junto a algunas compañías transnacionales, poseen alrededor del 81 por ciento de las tierras en Colombia”¹⁷.

Este último aspecto el de la desigualdad de tierras, es quizás el aspecto más crítico, *Revista Semana* indica que “El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas”¹⁸.

Esto hace que Colombia se convierta en el país de la región con el peor índice de concentración de la tierra tal como se indica en el gráfico 3.

Gráfico 3. Concentración de la tierra en los Países de América Latina



igualdad salarial.
¹⁵ Según autores como Pikety (2016), Acemoglu y Robinson (2015) y Espitia (2019), la concentración del capital en Colombia es enorme: 80% del capital empresarial, está en manos de menos de 230 personas naturales y jurídicas. De igual manera el informe de riqueza global del 2018 de Credit Suisse señala que mientras que el patrimonio del 71 por ciento de los adultos en Colombia es en promedio, inferior a 10.000 dólares (30 millones de pesos) el 2.2% de los adultos tienen patrimonios de más de 100.000 dólares (300 millones de pesos), sin embargo, esto no muestra el talante enorme de la desigualdad, puesto que según Espitia y Garay, estas pueden ser incluso más escandalosas: en el percentil del 0,001% de las personas más ricas de Colombia, su capital puede incluso superar los 10 millones de dólares en promedio: solo un ejemplo Luis Carlos Sarmiento Angulo es no solo el hombre más rico del país, sino el 147 del mundo con una fortuna estimada en 2018 en 12.3 mil millones de dólares, **solo su fortuna se estima en 3.97 puntos del PIB colombiano.**

¹⁶ No es un secreto que en Colombia la concentración de la tierra es vergonzosa: según Banco Mundial (2005) en el país e índice de Gini de tenencia de tierras es superior al 0.95(!); según estudios más recientes (*Revista Semana*, 2018) en Colombia “Un millón de hogares campesinos, tiene menos tierra que una vaca”.

¹⁷ Robinson, James. *La Miseria en Colombia*. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Uniandes, 2016. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.76.1>

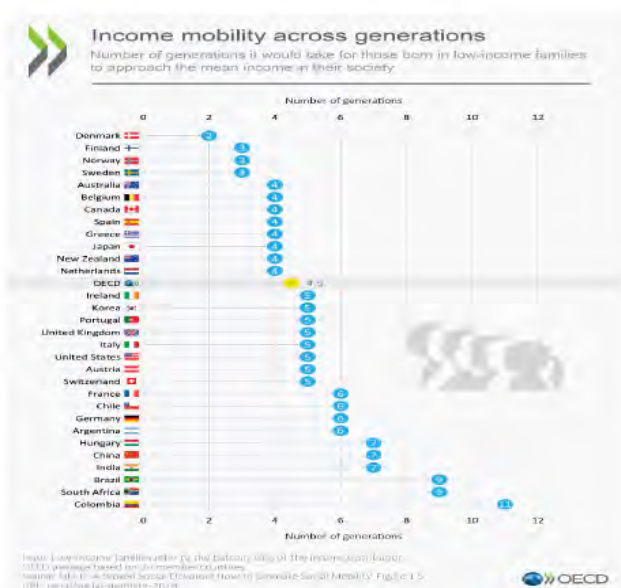
¹⁸ “Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca” Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>

Estos absurdos niveles de desigualdad generan problemas más estructurales pues sumergen a grandes masas de la población en condiciones de necesidad, precariedad e incluso de esclavitud, y no de manera temporal sino a lo largo de toda la vida y transmitiendo estas desventajas a su descendencia.

Según el informe realizado por la OCDE en Colombia **se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza**¹⁹ (ver gráfico 4). Esto responde a diferentes razones, dentro de las cuales se encuentra la enorme proporción del empleo informal dentro del total del empleo y su permanente crecimiento²⁰, el incremento del nivel de necesidades básicas insatisfechas, particularmente por dificultades en el acceso a la educación y la muy baja calidad de la misma,²¹ la escasa cobertura médica (especialmente en las zonas rurales del país) y la debilidad de un esquema de pensiones que cubra a la mayor de gran parte de la población, permitiendo que buena parte de las personas que llegan a la tercera edad, se encuentren sin un sistema de protección adecuado²². Según Gabriela Ramos –directora general de la OCDE– “las dificultades se reproducen porque el impacto redistributivo del sistema de impuestos y de la seguridad social no le llega a los más pobres”²³.

Estos aspectos configuran unos modelos de desigualdad económica y social que generan una creciente **desintegración social**, la pérdida de **dinamismo económico** (el potencial de los mercados en sociedades altamente desiguales es mucho menor), el **aumento de la conflictividad** (sociedades más desiguales enfrentan conflictos distributivos mayores: por la tierra, el espacio en la ciudades, los empleos mejor remunerados, etc.), incluso se han analizado **aumentos de enfermedades** como la obesidad atados a problemas de desigualdad (EE. UU.) y toda una amplia serie de fenómenos sociales que van desde **crecientes números de embarazo adolescente, homicidios, suicidios**, entre otros²⁴.

Gráfico 4. Movilidad del Ingreso Intergeneracional



Fuente: OECD, 2016

En la medida en que esta realidad se reconozca a como un enorme problema de la sociedad colombiana y se tomen las medidas para mitigarlo y corregirlo, se podrá avanzar en una agenda nacional para reducir de manera efectiva las desigualdades. En el caso que ocupa la presente ley, se busca atacar una de las fuentes de desigualdad salarial más odiosa y menos aceptable entre los colombianos: **el régimen de privilegios que ostentan los congresistas en Colombia.**

c) La desigualdad de salarios en Colombia. Análisis comparativo en el caso de los salarios de los Congresistas

La desigualdad salarial es uno de los elementos más significativos de la desigualdad económica y social del país, esta se expresa como una brecha que se puede leer desde distintos puntos de vista.

- Existe en primer lugar una brecha entre géneros: las cifras de ONU-Mujeres²⁵ indican que por cada 100 pesos de salario que recibe un hombre, una mujer recibe 88 pesos por realizar el mismo trabajo.

- En términos geográficos el salario nominal entre las principales ciudades del país y las zonas de menor desarrollo puede tener una diferencia hasta de 5 veces, por ejemplo, el salario medio en Bogotá se estima en \$1.890.000, mientras que en Quibdó se estima en \$421.000²⁶.

¹⁹ OECD. A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility (¿Un elevador social descompuesto? Cómo promover la movilidad social) Documento Disponible en <http://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>

²⁰ Según el DANE, para enero de 2020 la proporción de hombres ocupados en actividades informales fue de 46,1%, mientras que para las mujeres fue de 49,7%.

²¹ Fenómeno que se hace más evidente en las subregiones del país, particularmente en el Pacífico, los Llanos Orientales y zonas extensas del Caribe colombiano. Existe una brecha enorme entre el acceso educativo en ciudades y zonas rurales y una enorme brecha en calidad que no es tan simple como una diferencia entre los sistemas públicos y privados, sino que comparativamente al interior de ambos sistemas existen profundas desigualdades.

²² Según Fasecolda tan solo el 23% de las personas en la tercera edad gozan de algún nivel de protección pensional.

²³ “Un niño en Colombia tendría que esperar 330 años para tener una mejor calidad de vida” documento disponible <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45022393>

²⁴ Aunque los estudios han sido amplios a lo largo del

mundo, Wilkinson (the Great Divide: Why more equal societies Almost Always Do Better, 2009) recoge los principales argumentos sobre el tema y particularmente las principales consecuencias de la creciente desigualdad. Muchos de estos argumentos fueron recogidos más adelante por autores como Stiglitz, Piketty y Acemoglu y Robinson.

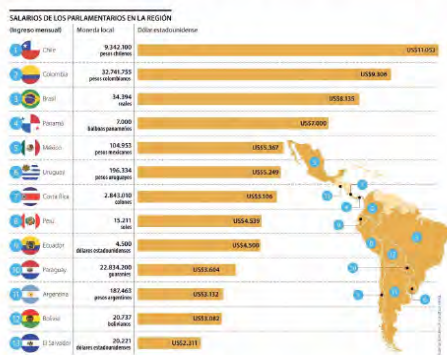
²⁵ ONU Mujeres (2018). El progreso de las mujeres en Colombia 2018. Informe disponible en <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/10/progreso-mujeres-2018>

²⁶ DANE, indicadores del Mercado Laboral, Octubre 2019.

- Por tipo de contratación: hay que tener en cuenta que las diferencias salariales entre el mercado laboral formal y el informal son muy importantes, según el DANE²⁷ mientras el mercado laboral formal impone un salario mínimo equivalente al 47,5% del valor de una canasta mínima normativa de consumo²⁸.

Esto enmarca abismal diferencia que existe entre el salario que devenga el congresista y el ciudadano promedio en Colombia, el cual se constituye como una es de las brechas salariales más grande de la región. Para 2019 Colombia ocupa el segundo puesto como el país que paga los salarios más altos de la región a congresistas (gráfico 5).

Gráfico 5. Ranking de los Salarios Parlamentarios más altos en América Latina y el Caribe



Fuente: Diario La República. Ver enlace <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2649207>

Al comparar los salarios pagados a los congresistas con el salario mínimo normativo, las diferencias comienzan a visibilizarse de una manera más contundente. Según la Guía de Payroll para Latinoamérica 2019, el salario mínimo legal mensual de Colombia con US\$251 para 2019 (\$828.116 mensuales) –gráfico 6–, es uno de los más bajos de la región, sin embargo, el salario de sus congresistas es el segundo más alto.

En el año 2019 el presidente de la República expidió el Decreto número 1265 de 2019, en el cual se ordena reajustar en cuatro puntos cinco por ciento la asignación mensual de los miembros del Congreso de la República, lo que equivale a 1'409.000 pesos, reajuste que dejó el salario en 32'741.000 pesos.

Por otra parte, el salario mínimo legal mensual vigente del 2018 era de \$781,242 y se ajustó en el 2019 con 828.116, lo que significaba un aumento de 46.874. Lo anterior demuestra que para el año 2019 el salario del congresista equivalía a 39,53 veces el salario mínimo legal mensual vigente, la diferencia

27 Ibíd.

28 Este es una cifra que se debe resaltar, representa el muy bajo nivel adquisitivo del salario mínimo de los colombianos, este salario no alcanza siquiera para cubrir la mitad de las necesidades de un hogar con 4 personas, por lo tanto, obliga a que todos los miembros del hogar trabajen, o al menos dos de ellos para alcanzar los ingresos necesarios para el mínimo vital. La cifra es presentada por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, <https://www.larepublica.co/economia/una-familia-colombiana-promedio-gasta-alrededor-de-22-salarios-minimos-al-mes-2808903>

salarial entre el salario mínimo legal mensual vigente y el salario de los congresistas era de \$31.912.884 y mientras el salario mínimo legal mensual vigente aumentó 46.874 el de los congresistas aumentó 1'409.000.

En el año 2020 el salario mínimo legal mensual vigente se fijó en 877.803, eso quiere decir que el aumento fue de 49.687 y aunque aún no se ha establecido el aumento salarial de los congresistas para la presente anualidad, es certero afirmar que la brecha salarial sigue incrementándose.

Conforme lo revela el informe de riqueza global del 2018 de Credit Suisse, mientras que el patrimonio del 71 por ciento de los adultos en Colombia es, en promedio, inferior a 10.000 dólares o 30 millones de pesos, un poco más del 2 por ciento de los adultos tienen patrimonios de más de 100.000 dólares²⁹.

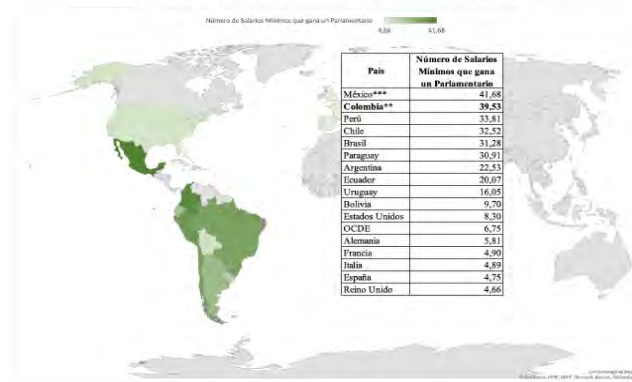
Gráfico 6. América Latina y el Caribe: Salarios Mínimos mensuales en Dólares Norteamericanos (2019)



Fuente: Guía Payroll BDO Latam, publicada en Diario La República.

Al comparar el salario de los Congresistas colombianos en salarios mínimos la brecha es abrumadora, como se observa en el gráfico 7, Colombia es el país de la región con la segunda mayor brecha entre el salario mínimo y el salario parlamentario, o en otras palabras donde el número de salarios mínimos ganados por un congresista es más grande entre todos los países de la región, y con la disponibilidad actual de cifras, es en realidad la mayor brecha salarial entre los países del mundo.

Gráfico 7. Número de salarios mínimos percibidos por Parlamentarios (comparación con países América Latina y OCDE)



Fuente: Elaboración Propia.

** La comparación se hizo con la conversión del salario a dólares normativos de cada país, para Colombia se tomó como referencia una cotización de dólar de \$3.500.

29 <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/cuantas-personas-millonarias-hay-en-colombia-327344>, credit Suisse, Global Wealth Report 2018.

*** A partir de 2019 por decisión de la Cámara de Diputados de México, se unificaron los salarios de Senadores y Diputados, los cuales anteriormente tenían una brecha salarial del 20%. La unificación se hizo hacia abajo para que los senadores ganaran el mismo salario de los diputados.

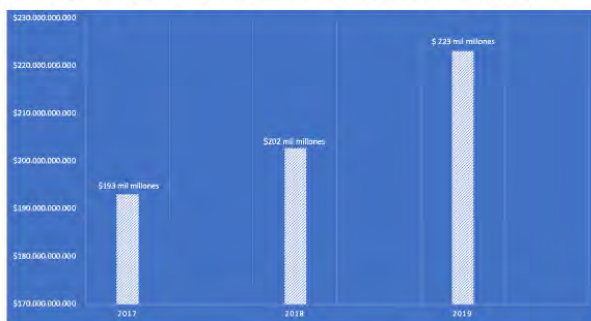
Las cifras anteriores, permiten concluir que si bien en Chile los Congresistas ganan salarios más altos de toda la región (evaluados en dólares), son México y Colombia los países donde las diferencias salariales (número de salarios mínimos que gana un parlamentario) son más escandalosas. En Colombia un congresista gana en salarios directos más de 39 salarios mínimos legales³⁰.

Sin embargo, esta cifra no representa el total de beneficios que reciben los Congresistas en Colombia, y es necesario incluirlos todos, para tener una dimensión más clara de las brechas salariales y de ingresos que tanto se han criticado y son una de las causas de mayor antipatía de los colombianos con los Congresistas.

d) Los beneficios no salariales de Senadores

Además del salario, los congresistas cuentan con una serie de prerrogativas para el desarrollo de su trabajo, entre ellas, encontramos: tiquetes aéreos, carros brindados, esquemas de seguridad, teléfono celular y la unidad de trabajo legislativo (UTL). El costo de funcionamiento del Congreso de la República ha venido aumentando de manera sostenida en los últimos años. El gráfico 8 indica que entre 2017 y 2019 el gasto de funcionamiento del Senado de la República se incrementó en \$ 30 mil millones de pesos (un incremento del 17%), mientras que el de la Cámara de Representantes lo hizo en \$21.200 millones de pesos (un incremento del 19.6%).

Gráfico 8. Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República.

Para el presente análisis se tuvo en cuenta que además de los salarios de los senadores y representantes, existen otro tipo de gastos que están íntimamente ligados a la actividad parlamentaria y que constituyen beneficios que no están calculados en los análisis anteriores, de tal manera que, de manera adicional a los salarios de senadores y representantes, se especifican:

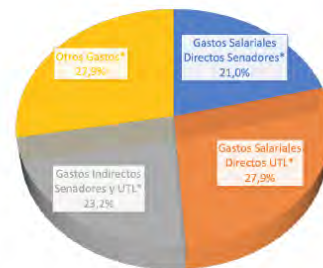
1. Los **beneficios salariales indirectos**, que componen los aportes parafiscales que realiza el Senado de la República y la Cámara de Representantes como empleadores (Salud, Pensión, Riesgos Laborales, Cesantías, Incapacidades, Primas extralegales, Bonificaciones y Quinquenios).

2. Los **gastos salariales directos e indirectos** asociados al equipo de asesores que componen las **Unidades de Trabajo Legislativo** de los Congresistas. Las cuales se estipulan según la Ley 5ª de 1992 en 50 salarios mínimos legales vigentes, y pueden emplear entre 6 y 10 asesores de acuerdo con la escala salarial preestablecida. A esto hay que adicionar los gastos indirectos (Primas legales y extralegales, bonificaciones, aportes parafiscales en salud, pensiones y otros).

3. Los gastos indirectos asociados al ejercicio parlamentario que están representados en los gastos de oficina (servicios públicos, fundamentalmente), viáticos de viaje dentro y fuera del país, tiquetes aéreos y esquemas de seguridad³¹. **Todos estos gastos que el trabajador medio colombiano debe pagar de su bolsillo, son financiados con recursos públicos a Senadores y Representantes.**

El gráfico 9 señala la composición específica de cada uno de los tipos de gastos relacionados con el funcionamiento y desarrollo de las actividades parlamentarias. Nótese que, aunque los salarios de los Senadores son altos, **no son el componente más importante de los gastos** (apenas explican el 21% del total), los gastos salariales directos de las UTL explican un porcentaje mayor (27,9%) al igual que los otros gastos (27,9%).

Gráfico 9. Distribución del Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República y Unidad Nacional de Protección UNP.

Este análisis lleva a concluir que los beneficios percibidos por los parlamentarios son mucho

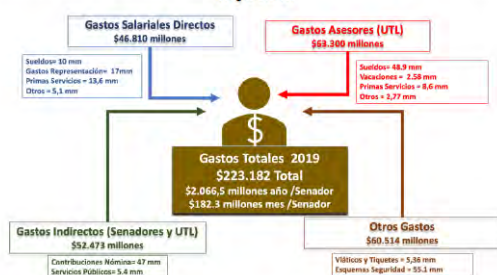
³⁰ Hay que tener en cuenta que para el caso de Colombia se tuvo en cuenta la adición de primas legales para el cálculo.

³¹ Los esquemas de seguridad de los senadores y representantes se financian de dos maneras: con recursos propios de cada una de las cámaras legislativas los cuales se canalizan a través de convenios con la Unidad Nacional de Protección (UNP) y con recursos propios de la UNP. En el presente análisis se hizo un promedio del costo de los esquemas de seguridad, aunque en principio estos son muy diversos y responden al grado de riesgo de cada uno de los congresistas, existen esquemas muy complejos que incluso involucran otras agencias del Estado (Ejército Nacional, Policía Nacional) y pueden ir desde los \$ 56 millones / mes (2019) hasta los \$1.700 millones /mes. Sin embargo, aquí se incluyen cifras oficiales provistas por la UNP para realizar los cálculos.

mayores a los que se indican comparando solamente los salarios, aunque la comparación internacional se dificulta al carecer de las cifras oficiales sobre beneficios indirectos percibidos por los parlamentarios³² y la enorme dispersión que existe entre los diferentes regímenes políticos con respecto a la remuneración de sus Congresistas.

Al incorporar todos los beneficios percibidos por los senadores en Colombia la dimensión de la brecha de ingresos es mucho más importante que la que se revisó en los apartes anteriores, el gráfico 10 presenta la composición integral de beneficios económicos que perciben los Senadores³³.

Gráfico 10. Distribución del Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República y Unidad Nacional de Protección UNP.

Esto indica que la brecha salarial es mucho mayor, en la medida en que un senador de la República percibe beneficios directos e indirectos por el orden de **los \$182.3 millones al mes**, es decir, **aproximadamente 207 salarios mínimos legales vigentes (!)**, obviamente un total despropósito con la situación promedio de los colombianos.

e) La relación entre salarios y corrupción en los funcionarios públicos

El Mandato Parlamentario creado por la Unión Interparlamentaria en Ginebra, asegura que

“la situación del parlamentario se caracteriza por la existencia de un cierto número de ventajas y cargas que tratan de garantizar la libertad en el ejercicio del mandato y la independencia del

*parlamentario, protegiéndolo contra presiones que podrían comprometer su independencia”*³⁴.

De acuerdo con este mandato *“al garantizar la vida decente al parlamentario, los honorarios deben protegerle contra la corrupción”*³⁵.

Ahora bien, como se acaba de demostrar en las secciones anteriores el salario de los congresistas en Colombia **garantiza mucho más que una vida decente**, por lo que es posible **disminuir los salarios sin incentivar la corrupción y sin afectar el mínimo vital y móvil de los congresistas**. Es necesario recordar que, dentro de los principios del quehacer parlamentario, este se entiende como un servicio público, y cuyo ejercicio no está diseñado para enriquecer a ninguna persona.

El debate alrededor de los niveles de remuneración de los parlamentarios (y en general de los funcionarios públicos) siempre se ha hecho presente, especialmente en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, al respecto el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción de Chile, ha recomendado reducir dietas y salarios de los altos funcionarios, y principalmente de los parlamentarios y los ministros de la Presidencia³⁶.

En estudios que se han realizado para intentar obtener evidencia sobre la relación entre salarios de los altos funcionarios y corrupción, se encontró que en países con un PIB per cápita mayor a veinte mil dólares existe una relación opuesta entre estas dos variables: **un mayor ingreso salarial de los funcionarios incrementa sutilmente los niveles de corrupción**.

Esto se explica porque un mayor ingreso permite a los funcionarios de alto rango gastar recursos para sobornar a funcionarios de niveles más bajos de tal forma que estos faciliten actos de corrupción de gran escala.

De igual forma, estos informes afirman que puestos de mayor ingreso en países con instituciones judiciales ineficientes **atraen a personas con mayor propensión de cometer actos de corrupción** dado que el atractivo de un alto ingreso más el bajo costo y/o probabilidad de ser atrapado generan un beneficio más importante (Ibíd., 2014)³⁷.

Por su parte la explicación que dan los politólogos se relaciona en general con la falta de democracia, que es el caldo de cultivo de la corrupción, para ellos, salarios altos incentivan la corrupción, en presencia de sistemas poco democráticos y/o autoritarios, de

³² Hay que tener en cuenta la enorme diversidad de disposiciones sobre la forma en que se reglamentan por ejemplo los gastos de asesores: en Suecia los Parlamentarios NO disponen de presupuestos adicionales para contratar asesores, los gastos de movilidad por el país son altamente restringidos (a partir de 2015, incluso se promovió que los desplazamientos en avión se hicieran en líneas *low cost*), el Parlamento les asigna una tarjeta con una carga anual para usar los sistemas de transporte público y las oficinas son estándar de máximo 7 metros cuadrados. En Estados Unidos los asesores no se asignan directamente a cada parlamentario, sino que se contrata un equipo básico de apoyo (2 personas) y el apoyo técnico adicional se provee desde la una oficina de asesores general, que está compuesta por miembros con altas competencias y trayectoria en sus campos profesionales específicos.

³³ Aunque el régimen salarial de los Representantes a la Cámara es similar al del Senado, este proyecto analiza el componente de Senado, para el cual se dispone de la información completa.

³⁴ http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_s.pdf

³⁵ Ibídem.

³⁶ Chile - Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015), Documento disponible en http://consejoanticorruccion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorruccion.pdf

³⁷ <https://anticorruccion.nexos.com.mx/?p=479>

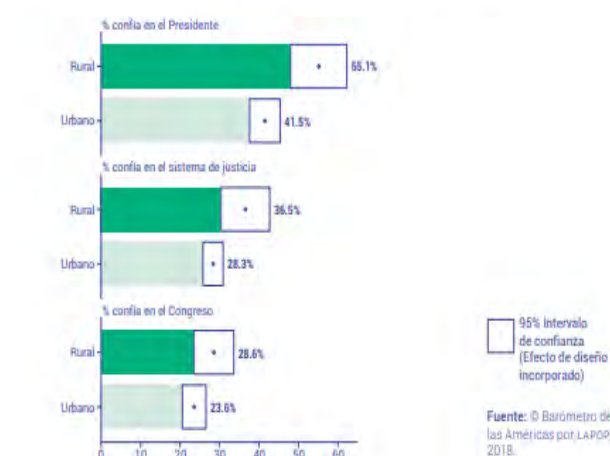
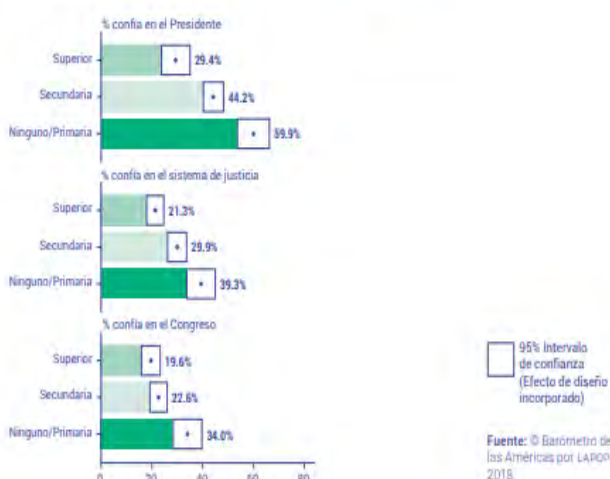
baja representación y donde los altos cargos expresan un acceso directo al poder y la acción estatal*³⁸.

En un aparato institucional débil como el colombiano con un abstencionismo a las votaciones realmente alto, no haber aprobado la consulta anticorrupción por no pasar el umbral a pesar de que haya obtenido más votos que el presidente de Colombia, es un mensaje de seguir respaldando a la corrupción

La consulta anticorrupción representa la poca legitimidad política que los colombianos tienen hacia los políticos y los partidos que representan, “al menos 86% de la población piensa que hay corrupción en todas las instituciones del Estado y sus filiales y no confían en ellas. Este es el índice de desconfianza más alto de toda América Latina”³⁹.

Para el 2018 la Universidad de los Andes publicó el Barómetro de las Américas Colombia, democracia e instituciones, estudio que arroja que de las tres ramas del poder público el congreso es el que arroja menores índices de confianza por parte de los ciudadanos y varía según el nivel de educación de las personas y el área de residencia de las mismas.

Gráfico 15. Confianza en las tres ramas del poder, según nivel de educación y área de residencia



³⁸ https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf.

³⁹ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-indice-de-desconfianza-en-el-gobierno-nacional-e-instituciones-2846532>

f) INICIATIVAS PARA REDUCIR EL SALARIO DE LOS PARLAMENTARIOS: EXPERIENCIAS RECIENTES

A medida que en el mundo el debate sobre la desigualdad ha tomado protagonismo, y ello ha generado la crisis política de los gobiernos y especialmente los Parlamentos como representantes del interés general, los cuales usualmente se han encontrado en el centro del huracán ante diversos movimientos de protesta y movilización política. Como respuesta, en algunos países se han iniciado movimientos para disminuir los beneficios salariales y no salariales de los miembros de los congresos nacionales y/o locales.

El cuadro 4 presenta un resumen de dichas iniciativas:

Cuadro 4. Iniciativas para recortar el gasto de los órganos legislativos a nivel mundial

PAÍS	AÑO	MEDIDAS
CHILE	2019	Se aprobó una ley para rebajar el salario de congresistas, ministros, Subsecretarios, alcaldes y Gobernadores a la mitad de sus remuneraciones anteriores. Se definió que el Banco Central de Chile definiera una nueva escala salarial tomando como base dicha reducción.
MÉXICO	2019	Propuso limitar a 108.000 Mxs los salarios de los funcionarios de alto rango, y niveló los salarios de representantes y diputados los cuales tenían una diferencia de más de 20.000 Mxs.
ITALIA	2019	Redujo en 345 el número de senadores y diputados que componen el legislativo nacional, como medida para controlar el excesivo gasto burocrático del mismo.
REPÚBLICA CHECA	2013	La población se manifestó de manera contundente en contra de la extensión del seguro de salud, que los congresistas pretendían auto-otorgarse.
SUDÁFRICA	2016	Se decidió el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos, debido a la debilidad de la economía, la medida aplicó por 5 años para los miembros del Parlamento Sudafricano.

Fuente: Elaboración propia

g) DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Desde las revoluciones liberales, la idea de la democracia representativa cobra una importancia sustancial para la idea del Estado de Derecho, en donde se concibe que “la ciudadanía es la que tiene el papel pasivo en tanto se limita a elegir sus representantes sin otra forma de intervención”⁴⁰ y son estos representantes quienes tendrán a su cargo la defensa de los intereses generales de la Nación. Para los autores Requena y Rodríguez la “democracia representativa tiende a ser una democracia de baja intensidad puesto que define, de una manera restrictiva, el espacio público y deja intactas muchas relaciones de poder que no transforma en autoridad compartida”.⁴¹ Razón por la cual, desde

⁴⁰ Guzmán, A. (2012). Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después. *Jurid. Manizales (Colombia)*, 8(2): 30–41. Recuperado de http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8%282%29_2.pdf

⁴¹ Requena M. Marina, Rodríguez V. José M. Más allá de la democracia representativa: La democracia real y los

la visión restringida de la democracia, más aún la representativa, se percibía al representante desde el imaginario de verticalidad. Sin embargo, esto ha de cambiar cuando se entiende que la democracia no es un proceso vertical sino heterárquico de los ciudadanos, momento en el que surge la noción de ciudadanía, la que se define como “la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política. Esta forma de ciudadanía es, al mismo tiempo, igualitaria y universalista”⁴². Se concibe entonces al ciudadano como actor directo en los espacios de deliberación y decisión, haciendo del representante objeto de control y no plenipotenciario de sus intereses.

En Colombia, la visión clásica democracia representativa fue desplazada por la noción de democracia participativa con la transición de la Constitución de 1886 a la de 1991, que define, esta última, al ciudadano como parte activa de las decisiones dentro del Estado. “La participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo”⁴³, que visto en armonía con el artículo 95 constitucional hace de la participación no solo un derecho, sino un deber del ciudadano. Con lo mencionado, ya el ciudadano no es solo un elector, sino que también tiene capacidad de incidencia real dentro de las decisiones del Estado mediante los distintos mecanismos de participación ciudadana y mecanismo de control que ha dotado el ordenamiento constitucional y legal, como la acción de cumplimiento o de grupo, para citar algunos ejemplos.

Pero no solo cambia el rol del ciudadano, sino también de los funcionarios del Estado, quienes tienen una vocación de servicio al interés general. Menciona el segundo inciso del artículo 123 de la Constitución que “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el reglamento”. La anterior no es una disposición vacía, sino que establece una condición clara respecto a lo que debe ser entendido como la función de todos los servidores públicos, especialmente de quienes ostentan un cargo producto de una elección, ya que tienen una clara obligación de respetar y servir a la comunidad.

En este contexto, la idea del cargo congresista no se debe seguir entendiendo como un privilegio en razón a una función dentro del Estado. Su cargo es una dignidad que no genera condiciones especiales, sino una mayor obligación de compromiso hacia la sociedad. En tal sentido, quienes representan la voluntad del pueblo, sí resultan diferentes a los ciudadanos en cuanto a sus deberes con el

Estado, pero no por su cargo, sino porque no solo deben cumplir con los deberes que le son propios como ciudadanos, sino que además tiene el deber de servir a los demás ciudadanos, en el marco de sus funciones legales y constitucionales, razón por la cual tienen un régimen disciplinario que aboga por el cumplimiento del deber funcional del servidor público. Es más, cabe ser enfático en que los representantes electos por el pueblo en una corporación pública son ciudadanos, sin mayores cualidades o prerrogativas que lleven erróneamente a ser considerados como de una condición superior. En la práctica ellos se encuentran sometidos a la voluntad del pueblo como lo advierte la Corte Constitucional sobre la dimensión de la democracia participativa, razón por la cual antes que tener una condición de distinción con el pueblo, se deben a este.

h) AMPLIACIÓN DE LOS PERIODOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas anteriormente, no solo se requiere disminuir los salarios de los congresistas, sino ampliar los periodos congresionales para que se pueda desarrollar de manera integral sus funciones y compromisos con el país, no es posible que se tengan recesos parlamentarios tan amplios, aun cuando la sociedad hace el llamado permanente de reformas estructurales.

9. DEL CONGRESISTA

En Colombia equivocadamente, en el imaginario público, se ha creído que los servidores públicos gozan de mayores privilegios a los otorgados a los demás ciudadanos, lo que ha deformado el sentido del servicio público que prestan al Estado y a la comunidad en general. Esta errada concepción de lo que es un servidor público ha ido minando la legitimidad que tiene la sociedad en el Estado, percibiendo a quienes lo componen como un grupo burocrático lleno de prerrogativas y que no tiene conexión real con el ciudadano.

En el caso en particular, la imagen del Congreso de la República se ha visto afectada históricamente por la vaga legitimidad que tienen los ciudadanos de esta rama del poder público. Es así como, este año, en la GRAN ENCUESTA solo obtuvo un 20% de imagen favorable por parte de los ciudadanos, superando por escaso margen la imagen favorable de los Partidos Políticos que alcanza el 17%. Lo anterior, constituye una alerta importante acerca de cómo observan los ciudadanos al Congreso, Institución que por esencia constituye la piedra angular del Estado democrático, en razón a su pluralidad y nivel de representación.

El Consejo de Estado ha dicho que “los congresistas, representan al pueblo y son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. (Art. 133 CP), de allí que su posesión para desempeñar sus funciones revista

movimientos sociales en el Estado español. Revista *Crítica de Ciências Sociais*. Número 113. 2017. Pág. 11.

⁴² Horrach M. Juan Antonio. Sobre el concepto de ciudadanía. *Revista de Filosofía Factótum*. Número 6. 2009 Pág. 14. Citado en línea http://www.revistafactotum.com/revista/f_6/articulos/Factotum_6_1_JA_Horrach.pdf

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

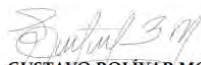
una solemnidad especial”⁴⁴. Solemnidad que en modo alguno establece condiciones diferenciadoras respecto de los demás ciudadanos, ni mucho menos infiere privilegios para quienes ostentan esta calidad, los que por demás son excluyentes con la naturaleza de su cargo como representantes del pueblo.

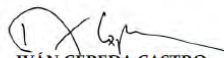
En tal sentido, el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Representante” ha generado una distinción protocolaria innecesaria que enaltece la calidad de un servidor público, lo que desconoce la naturaleza de este cargo, y por demás, impide que se le dé un tratamiento especial o privilegiado.

Lo anterior, en modo alguno significa que la persona que ostenta la calidad de congresista no sea honorable, sino que la honorabilidad no lo otorga el cargo que ocupa sino la condición propia de ser humano. La condición de honorabilidad es propia de cada ser humano que goce de las virtudes de honradez y respeto, por lo cual, cuando en el marco de la función parlamentaria solo a los Senadores y Representantes se les reconoce como “Honorables”, se genera una distinción que le otorga al congresista un título diferenciador que establece una condición de verticalidad que no puede existir entre el Congresista y los demás ciudadanos.

El uso por costumbre de la mencionada expresión, bajo una excusa protocolaria, le otorga al Congresista una distinción que desnaturaliza el servicio público para el cual fue electo. En consecuencia, resulta conveniente que se prohíba su uso para hacer referencia a los miembros del Congreso de la República.

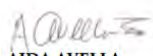
De los congresistas;


GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Decente - MAIS


IVÁN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


ALEXANDER LÓPEZ
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO
 Senador de la República
 Colombia Humana


AIDA AVELLA
 Senadora de la República
 Polo Democrático Alternativo


DAVID RACERO
 Representante a la Cámara
 Coalición Decente - MAIS

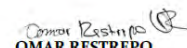

VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 Partido FARC


JULIAN GALLO
 Senador de la República
 Partido FARC

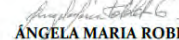

FELICIANO VALENCIA
 Senador de la República
 Partido MAIS


LEÓN FREDY MUÑOZ
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde


ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


OMAR RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CARLOS CARREÑO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


ÁNGELA MARIA ROBLEDO
 Representante a la Cámara
 Colombia Humana



ISRAEL ZUÑIGA
 Senador de la República
 Partido FARC


ALBERTO CASTILLA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


PABLO CATATUMBO
 Senador de la República
 Partido FARC


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CRISELDA LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido FARC


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara
 Partido FARC



SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES

Bogotá D.C., 22 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 09/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, IVÁN CEPEDA CASTRO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, GUSTAVO PETRO URREGO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, VICTORIA SANDINO SIMANCA, JULIAN GALLO, FELICIANO VALENCIA, ISRAEL ZUÑIGA, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, PABLO CATATUMBO, CRISELDA LOBO SILVA; y los Honorables Representantes DAVID RACERO, LEÓN FREDY MUÑOZ, ABEL DAVID JARAMILLO, OMAR RESTREPO, CARLOS CARREÑO, ANGELA MARIA ROBLEDO, LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 10 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, permitiendo la prisión perpetua revisable para feminicidas.

Bogotá D.C., 22 julio de 2020

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República
 Ciudad

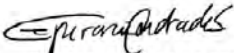
Respetado doctor,


En nuestra calidad de congresistas y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable

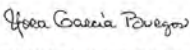
⁴⁴ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2399 de 2018. Consejero Ponente: Germán Bula Escobar

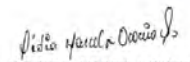
Congreso el presente Proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, permitiendo la prisión perpetua revisable para feminicidas”.

Atentamente,

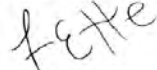

H.S. ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Partido Conservador Colombiano


H.R. DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Partido Conservador Colombiano


H.S. NORA MARIA GARCIA BURGOS
Partido Conservador Colombiano


H.R. NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Partido Conservador Colombiano



H.S. MYRIAM PÁREDES AGUIRRE
Partido Conservador Colombiano


H.R. JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Partido Conservador Colombiano



H.R. JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
Partido Conservador Colombiano

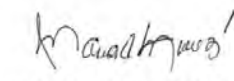

H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Partido Conservador Colombiano



H.R. ARMANDO ZABARAIN' ARCE
Partido Conservador Colombiano

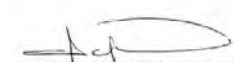

H.S. EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Partido Conservador Colombiano


H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Partido Conservador Colombiano

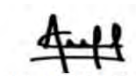

H.R. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Partido Conservador Colombiano



H.R. MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
Partido Conservador Colombiano



H.R. YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Partido Conservador Colombiano



H.S. MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Partido Centro Democrático

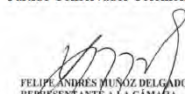

H.S. NADIA BLEL SCAFF
Partido Conservador Colombiano



H.R. ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Partido Conservador Colombiano


H.S. SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Partido Conservador Colombiano


H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Partido Conservador Colombiano


H.R. JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Partido Conservador Colombiano


FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
H.R. FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
Partido Conservador Colombiano


H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO
Partido Conservador Colombiano


H.S. JUAN SAMY MERHEG MARÚN
Partido Conservador Colombiano

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 10 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, permitiendo la prisión perpetua revisable para feminicidas.

La presente iniciativa consta de los siguientes puntos:

I. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- Los tratados internacionales no prohíben la pena de prisión perpetua.
- Las actuales penas para los delitos que atentan contra la vida de las mujeres.
- El proyecto de acto legislativo no niega el carácter resocializador de la pena.
- La cadena perpetua no resulta una medida desproporcionalmente costosa.

III. PANORAMA DE AMÉRICA LATINA

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

- La dimensión de la dignidad humana.
- La competencia del constituyente secundario para reformar el artículo 34 de la Constitución.

I. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

Permitir en nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de la prisión perpetua revisable de manera excepcional cuando una mujer sea víctima de la conducta punible de Femicidio teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los agravantes que se configuren. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua revisable para el delito de feminicidio, la cual tendrá control automático ante el superior jerárquico y será revisada en un plazo no inferior a veinte (20) años, para evaluar la resocialización del condenado. En este orden de ideas, la presente reforma constitucional tiene como fin garantizar la protección de la mujer colombiana, que hoy se ve expuesta y vulnerable frente a conductas atroces por razones de género.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La violencia contra el género femenino en nuestro país se ha agudizado, no han bastado los aumentos de penas ni la tipificación de delitos con elementos normativos que permitan justificar la imposición de una pena más alta, en este sentido, la Ley 1761 de 2015 que lleva el nombre de Rosa Elvira Cely, representa un avance significativo para la garantía de los derechos humanos de las mujeres, ya que a partir de su sanción el 6 de julio del 2015 se creó el tipo penal de Femicidio, que permite condenar la muerte de una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género. Lo que permite, visibilizar que las mujeres son asesinadas por causas como la dominación, el control, la subordinación, entre otras, y en contextos como las relaciones de pareja, exparejas, de violencia intrafamiliar y de violencia sexual.

El feminicidio es la máxima expresión de las violencias contra las mujeres, que ocurren en el ámbito privado y público. Este delito permite visibilizar que las mujeres son asesinadas por lo que social y culturalmente significa ser mujer en una sociedad que sustenta la discriminación, la

desigualdad, que justifica y naturaliza todas las violencias contra ellas.

La discriminación y la violencia contra las mujeres son realidades que siempre han estado presentes en Colombia durante muchos años y que en muchos casos termina con la vida de las mujeres, y lo peor de todo es que queda en completa impunidad. A estas conductas en contra de mujeres hoy día se les denomina Femicidio. Así lo señala Germán Manga en su columna de opinión en la revista *Semana*: El Código Penal colombiano mantuvo hasta hace pocos años “ira e intenso dolor” como atenuante que garantizaba impunidad a los cónyuges que asesinaban a sus esposas, tras sorprenderlas en adulterio. Ese oprobio se superó y nuestro país está ahora en el grupo de los que cuentan con leyes de avanzada contra el feminicidio y la violencia de género, pero la realidad demuestra que no se implementan (Manga, 2016). A nivel nacional, se han implementado una serie de normas para proteger a lo largo del tiempo a la mujer en sus diferentes escenarios y así tratar de brindarle la protección integral de sus derechos, es así como... “en la Constitución Política de Colombia (1991) se plantea un marco jurídico que reconoce derechos específicos a las mujeres: Artículo 43 “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”; Ley 248/1995 (aprueba la Convención Internacional para prevenir y sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer); Ley 294/ 1996 (desarrolla el Artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar); Decreto 1276/1997 (promulga la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley 575/2000 (reforma parcialmente la Ley 294/1996 y 599/2000, la violencia intrafamiliar y sexual); Ley 1257/2008 (sensibilización, prevención y sanciona las formas de violencia y discriminación contra las mujeres)”. (Barrios, 2013) De ahí que el Femicidio, como delito autónomo, surge con el fin de responder al problema social, de grandes y graves dimensiones, de la violencia que afecta las mujeres en el país, y en cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado, en el marco de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (García, 2008)⁴⁵.

Es importante resaltar que a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho por parte del legislador para salvaguardar la integridad física y la vida de la mujer colombiana, es claro que las agresiones hacia la mujer y los feminicidios aún se siguen presentando, hoy día con la situación actual que vive el país y el mundo, debido al aislamiento obligatorio a causa del Covid-19, este tipo de conductas delictivas se han acentuado y es imperativo que se pueda viabilizar la implementación de penas de

mayor relevancia como la prisión perpetua revisable a quienes incurran en este tipo penal, para prevenir que se sigan presentando este tipo de hechos que hoy generan miedo a la mujer colombiana.

La violencia contra la mujer es una realidad actual, “con Colombia, son 12 los países de América Latina (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú) que han incorporado en su legislación el tipo penal del feminicidio” (Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, OIG, op. cit (González, 2015)); aunque se han logrado avances en materia de protección y garantías, falta mucho terreno por recorrer.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente señaladas, este proyecto de reforma constitucional busca que se permita imponer la pena de prisión perpetua revisable a quienes incurran en el delito de feminicidio.

En consecuencia, proteger a las mujeres de este tipo de violencia y sobre todo garantizar su integridad física y la vida, y para que se prevengan de una manera más eficiente y efectiva este tipo de conductas, es la finalidad de esta iniciativa.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reveló **que 23 mil 189 mujeres están en riesgo extremo, es decir, pueden ser víctimas de violencia feminicida en Colombia.**

El 59.1% de los feminicidios ocurren en viviendas, siendo el escenario que los agresores utilizan para acabar con la vida de las mujeres; con un 67.2% se identificó que las muertes fueron provocadas por asfixia; seguida de arma cortopunzante con el 62.5% y por arma de fuego el 62.3% y con un 18.1 por ciento se encuentra **la vía pública, como el segundo sitio en el que más se registran muertes violentas de mujeres.**

En el tercer lugar se ubican con un 7.3 % los establecimientos; mientras que un 6.8% de los feminicidios ocurren al aire libre.

En el 43.7% de los asesinatos, **se utilizaron armas cortopunzantes;** en el 30.5% de los casos, ocurrieron con armas de fuego. El 10.9 % de las muertes fueron causadas por asfixia. El 7.7 % por fuertes golpes; en el 6% de los casos las muertes fueron provocadas por arma corto – contundente.

De las más de 39.900 valoraciones que ha practicado Medicina Legal, el 56% de los casos, es decir, 23 mil 189 mujeres, se encuentran en inminente peligro; además, se identificó que las **posibles víctimas están ubicadas en Bogotá, Medellín, Neiva, Cartagena, Bucaramanga y Villavicencio.** El violentómetro de Medicina Legal determinó que 2 mil 845 mujeres fueron identificadas en riesgo extremo de feminicidio durante el 2019⁴⁶.

⁴⁵ Tesis “Femicidio en Colombia”. Universidad La Gran Colombia/ <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4622/Femicidio%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁶ Fuente: Sistema Integrado de Información-Instituto Nacional de Medicina Legal.

Según el observatorio de feminicidios de Colombia, a corte de mayo de 2020, se han registrado 188 feminicidios en el país.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO PROHIBEN LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA.

Si se revisan los tratados internacionales, ninguno de aquellos que ha sido ratificado por Colombia desaprueba expresamente la prisión perpetua. Por el contrario, como se indicó muchos de los países que han ratificado estos tratados tienen dentro de su legislación la posibilidad de imponer penas de prisión perpetua, cuando se trata de delitos graves. Lo que sí está prohibido en varios instrumentos internacionales es someter a las personas a penas que pueden ser consideradas crueles, inhumanas o degradantes, como también lo hace el artículo 34 de nuestra carta política. Así, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por Colombia, establece en su artículo 5°, numeral 2, la prohibición para los estados de someter a la persona a torturas o penas crueles, inhumanas y degradantes. Igualmente, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura y Penas Cruels, Inhumanas y Degradantes, estipula en su artículo 16, numeral 1: “*Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura*”.

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

LAS ACTUALES PENAS PARA LOS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA VIDA DE LAS MUJERES

La Ley 599 del 2000, contempla el delito de feminicidio en su artículo 104A y las circunstancias de agravación punitiva en el artículo 104B, en los cuales se ha establecido una pena de prisión que va desde:

1. 250 meses (20.83 años de prisión) a 500 meses (41.66 años de prisión) en su tipo base.
2. 500 meses (41.66 años de prisión) a 600 meses (50 años de prisión) si se llegaran a configurar los agravantes que se han especificado taxativamente en el artículo 104B.

La Ley 1761 de 2015, tipifica el feminicidio como un delito autónomo, y, además en su artículo 5°, establece que no se podrán celebrar preacuerdos entre la Fiscalía y el imputado por este tipo de delitos, garantizando así que los agresores no tengan posibilidad de rebajas en las penas por colaboración con la justicia, ni ningún otro beneficio administrativo, y permitiendo que realmente a estos les sea dada una condena ejemplar, y que cumplan está en Establecimientos Carcelarios, con lo cual se

busca proteger a la mujer de los diferentes ataques a las que están expuestas, por su condición de mujer.

EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO NIEGA EL CARÁCTER RESOCIALIZADOR DE LA PENA

El artículo cuarto del Código Penal establece que:

Artículo 4°. Funciones de la Pena. *La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.*

La reinserción social mencionada en el artículo, hace referencia al carácter resocializador de la pena. Así, en las sentencias C-261 de 1996, C-806 de 2002 y C-328 de 2016, la Corte Constitucional vinculó la resocialización con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma, en la sentencia C-430 de 1996, la Corte Constitucional aclaró que uno de los objetivos del derecho penal es la resocialización, especialmente en la etapa de la ejecución de la pena.

Siguiendo esta línea, está la sentencia C-144 de 1997, en la cual se expresó que la finalidad de las penas estatales es la resocialización del condenado dentro del respeto por su autonomía y dignidad ya que, el objeto del derecho penal, propio de un Estado Social de Derecho no puede ser la exclusión del infractor si no su reinserción al pacto social.

En sentencia C-565 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad de la pena máxima del delito de secuestro, en esa ocasión recalcó la necesidad de poner límites a las penas de prisión basados en la resocialización:

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

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

Artículo 5°. Derecho a la Integridad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con*

el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. *La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*

4. *Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*

5. *Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*

6. *Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. (Negrilla fuera de texto).*

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

- En primer lugar, estamos frente a una pena perpetua revisable y reversible ya que la prisión perpetua puede ser revocada si se cumplen los preceptos que la Ley establezca para ello, en particular la efectiva resocialización del condenado. Lo que sí establece este acto legislativo es que tal revisión no se podrá realizar antes de 20 años, contados a partir de la imposición de la pena.

- En segundo lugar, las personas condenadas a cadena perpetua tendrán acceso, en condiciones de igualdad, a todos los programas de resocialización establecidos, tales como la posibilidad de realizar estudios o actividades productivas, que les permite emprender un proceso efectivo de resocialización⁴⁷.

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

LA PRISIÓN PERPETUA NO RESULTA UNA MEDIDA DESPROPORCIONALMENTE COSTOSA

La prisión perpetua, en los términos establecidos en este proyecto de acto legislativo, no resulta una medida costosa desde el punto de vista financiero, si se tienen cuenta que, en primer lugar, se tratara de eventos excepcionales, en los cuales se podría aplicar dicha sanción.

Finalmente, teniendo en cuenta que lo que se busca es la garantía y protección del derecho a la vida de las mujeres por su condición, no puede estar

limitada por aspectos presupuestales, los cuales, no representan un impacto desproporcionado al sistema penitenciario colombiano⁴⁸.

III. PANORAMA DE AMÉRICA LATINA

Castigar el feminicidio de manera ejemplar, se ha vuelto una necesidad imperiosa en el ordenamiento jurídico de nuestro país, pero también lo ha sido en diversos países del mundo, sin embargo, hemos observado que en muchos países se opta por el aumento de penas, con el objeto de analizar el comportamiento de la comisión de esta conducta para determinar a manera de experimento sociocriminal, si se previene o reduce el porcentaje de feminicidios; creemos que esto no debe darse de esta manera, porque está en juego la vida de la mujer colombiana, de allí que en varias legislaciones en América latina se haya implementado la pena de prisión perpetua para prevenir de manera más efectiva la comisión de esta conducta, como por ejemplo:

Argentina

El artículo 80 del Código Penal, establece “reclusión perpetua o prisión perpetua” a quien mate, entre otros, “a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género”.

México

La pena para el delito de feminicidio es de entre 40 y 60 años de prisión, según el Código Penal, además el condenado debe pagar una multa de entre 500 y 1.000 días multa, equivalente a entre 2.300 y 4600 dólares, aproximadamente.

Aunque la legislación federal de México no incluye la cadena perpetua, hay estados como Chihuahua, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Veracruz que contemplan la figura de “**prisión vitalicia**” en su código penal.

Chile

Desde 2010 fue promulgada una ley en Chile que castiga el feminicidio y que es catalogada como “la muerte violenta de una mujer por el abuso del poder de género y que se produce en el seno de una relación de pareja, actual o pasada”. Las penas por este delito van desde los 15 años y un día hasta la prisión perpetua.

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

LA DIMENSIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA

Es necesario preguntar que implica la limitación de derechos personales a un delincuente respecto de su dignidad humana, en su significado de igual dignidad para todo ser humano, cuando en los términos de la Corte Constitucional se define como una dimensión de la dignidad humana la autonomía

⁴⁷ Tomado del texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, 21 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara.

⁴⁸ Tomado del texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, 21 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara.

y como consecuencia de su despliegue el derecho de cada individuo de definir su plan de vida, y ese plan de vida que en su esfera de libertad define autónomamente un individuo no es compatible con un orden jurídico, político y social impuesto constitucionalmente en un Estado de Derecho democrático e incluyente. Pues si bien la dignidad humana tiene garantías y el deber de respeto aún en los casos de un criminal, esta también resulta menguada y limitada cuando el individuo trasgrede el orden justo del otro.

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

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

Tratar de negar funciones de la pena y de la política criminal, para reducirla a que su único fin compatible con la columna vertebral de las bases estructurantes del Estado Colombiano, es la resocialización de la pena, es negar nuestro peso cultural histórico y negar que como sociedad hemos tenido que bogar en suplica por la necesidad de protección de sujetos que han acorralado a la sociedad y que en muchos apartes de nuestra codificación penal llamamos sujetos de especial peligrosidad, y frente a los cuales la sociedad reclaman su inocuización como única forma de garantizar sus derechos mínimos a preservar su vida, crear falacias argumentativas es quizás lo único que no merecen las mujeres que esperan se garanticen sus derechos frente a sujetos de especial peligrosidad que atentan y acechan su posibilidad de desarrollar su individualidad y su plan de vida de manera libre⁴⁹.

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

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

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

Reflexión que nos lleva a exponer que la reforma al artículo 34 de la Constitución Nacional, implica una reforma requerida y necesaria ante situaciones sociales que requieren movilizar el derecho para albergar dentro de la Constitución un esquema de protección de la vida de la mujer colombiana, a través de la implementación de una pena como la prisión perpetua revisable para quienes incurran en la conducta de feminicidio.

En ese orden teniendo en cuenta que la sustitución de la Constitución parte de la concepción de que el legislador como constituyente secundario carece de la competencia para sustituir la constitución, cuando a través de una reforma constitucional se irrumpen los principios, valores o elementos esenciales definitorios de la arquitectura constitucional y tomando como parámetro los enumerados en la sentencia C-249 de 2012, pero reconociendo que progresivamente pueden identificarse otros, se tienen: “*el principio democrático y el de separación de poderes, la carrera administrativa y el mérito como principal criterio de acceso a los cargos públicos, el principio de igualdad, el bicameralismo como criterio orientador de la configuración del órgano legislativo, y finalmente el principio de alternación en el ejercicio del poder público, y el sistema de pesos y contrapesos, todos estos últimos en cuanto expresiones o manifestaciones concretas*

⁴⁹ Tomado del texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, 21 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara.

del principio democrático, que según antes se indicó, tiene en sí mismo idéntica connotación”.

De estos valores y principios estructurantes del Estado de derecho en el marco constitucional constituyen una razón a la reforma constitucional del artículo 34 que plantea el proyecto de acto legislativo el principio de la exigencia al Estado de protección de la vida y demás derechos y libertades de la mujer colombiana⁵⁰.

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo en mención contiene 2 artículos incluyendo la vigencia, los cuales serán sometidos a examen del honorable Congreso de la República.

En el artículo 1° se propone:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 34. *Se prohíben penas de destierro y confiscación.*

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

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

Así mismo, de manera excepcional se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua cuando se trate de la comisión de la conducta punible de feminicidio contemplada en los artículos 104A y 104B de la Ley 599 de 2000.

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

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

Tratándose de Feminicidio, la revisión se hará en un plazo no inferior a veinte (20) años, para evaluar la resocialización del condenado.

El artículo 2°:

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

Teniendo en cuenta las razones expuestas, de manera atenta y respetuosa solicitamos apoyo a este Proyecto de acto legislativo que se pone en consideración del Congreso de la República.

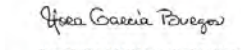
De los Honorables Congresistas.

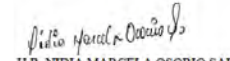
Atentamente,

⁵⁰ Tomado del texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, 21 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara.


H.S. ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Partido Conservador Colombiano


H.R. DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Partido Conservador Colombiano

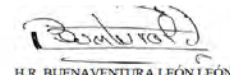

H.S. NORA MARIA GARCIA BURGOS
Partido Conservador Colombiano


H.R. NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Partido Conservador Colombiano

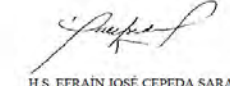

H.S. MYRIAM PAREDES AGUIRRE
Partido Conservador Colombiano


H.R. JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Partido Conservador Colombiano

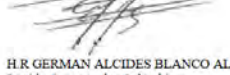

H.R. JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
Partido Conservador Colombiano


H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Partido Conservador Colombiano



H.R. ARMANDO ZABARAIN D'ARCE
Partido Conservador Colombiano


H.S. EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Partido Conservador Colombiano


H.R. CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZÓN
Partido Conservador Colombiano


H.R. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Partido Conservador Colombiano

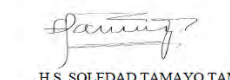

H.R. MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
Partido Conservador Colombiano


H.R. YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Partido Conservador Colombiano



H.S. MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Partido Centro Democrático


H.S. NADIA BLEL SCAFF
Partido Conservador Colombiano


H.R. ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Partido Conservador Colombiano


H.S. SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Partido Conservador Colombiano


H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Partido Conservador Colombiano


H.R. JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Partido Conservador Colombiano


FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
H.R. FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
Partido Conservador Colombiano


H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO
Partido Conservador Colombiano


H.S. JUAN SAMY MERHEG MARÚN
Partido Conservador Colombiano

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 10 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, permitiendo la prisión perpetua revisable para feminicidas

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del

Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

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

Así mismo, de manera excepcional se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua cuando se trate de la comisión de la conducta punible de feminicidio contemplada en los artículos 104A y 104B de la Ley 599 de 2000.

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

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

Tratándose de Feminicidio, la revisión se hará en un plazo no inferior a veinte (20) años, para evaluar la resocialización del condenado.

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

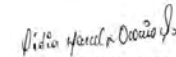
De los honorables Congressistas.


Atentamente,

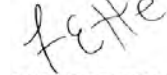

H.S. ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Partido Conservador Colombiano


H.R. DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Partido Conservador Colombiano


H.S. NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Partido Conservador Colombiano


H.R. NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Partido Conservador Colombiano



H.S. MYRIAM PAREDES AGUIRRE
Partido Conservador Colombiano


H.R. JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Partido Conservador Colombiano

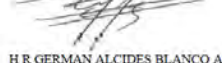

H.R. JOSÉ GUSTAVO PADILLA OROZCO
Partido Conservador Colombiano


H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Partido Conservador Colombiano


H.R. ARMANDO ZABARRAIN D' ARCE
Partido Conservador Colombiano


H.S. EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Partido Conservador Colombiano

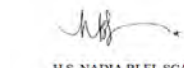

H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Partido Conservador Colombiano



H.R. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Partido Conservador Colombiano

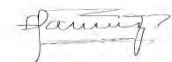

H.R. MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Partido Conservador Colombiano



H.R. YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Partido Conservador Colombiano



H.S. MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Partido Centro Democrático



H.S. NADIA BLEL SCAFF
Partido Conservador Colombiano


H.R. ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Partido Conservador Colombiano


H.S. SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Partido Conservador Colombiano


H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Partido Conservador Colombiano


H.R. JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Partido Conservador Colombiano


FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
H.R. FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
Partido Conservador Colombiano


H.S. MIGUEL ÁNGEL BARRETO
Partido Conservador Colombiano


H.S. JUAN SAMY MERHEG MARÚN
Partido Conservador Colombiano

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 22 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 10/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PERMITIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE PARA FEMINICIDAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ESPERANZA ANDRADE, NORA GARCÍA BURGOS, MYRIAM PAREDES, EFRAIN CEPEDA SARABIA, MARIA FERNANDA CABAL, NADIA BLEL SCAFF, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, MIGUEL ANGEL BARRETO, JUAN SAMY MERHEG; y los Honorables Representantes DIELA BENAVIDES, NIDIA MARCELA OSORIO, JOSÉ HERNÁNDEZ CASAS, GUSTAVO PADILLA OROZCO, BUENAVENTURA LEÓN, ARMANDO ZABARAIN, CIRO RODRÍGUEZ PINZÓN, GERMAN BLANCO ALVAREZ, MARÍA CRISTINA SOTO, YAMIL HERNANDO ARANA, ALFREDO APE CUELLO, JUAN CARLOS RIVERA, JAIME FELIPE LOZADA, FELIPE ANDRÉS MUÑOZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11
DE 2020 SENADO**

por el cual se modifica el numeral 2º del artículo 173 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C, julio 23 de 2020

Señor

ARTURO CHAR CHALJUB

Presidente

Senado de la República Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar para consideración del Honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo de nuestra autoría denominado

“por el cual se modifica el numeral 2° del artículo 173 de la Constitución Política”.

Cordialmente,


PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 DE 2020 SENADO

por el cual se modifica el numeral 2° del artículo 173 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República y el vicepresidente.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno Nacional, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado, salvo los de quienes sean designados en propiedad como Comandante General de las Fuerzas Militares, Comandante del Ejército Nacional, Comandante de la Armada Nacional, Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana y Director General de la Policía Nacional, en cuyos casos ascenderán por disposición exclusiva del Presidente de la República de acuerdo con su antigüedad y tiempo mínimo de permanencia previsto en la Ley para el respectivo grado.

3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

7. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

8. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

9. Elegir al Procurador General de la Nación.

Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

 ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República	 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República
 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia	 EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara por Santander
 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia	 ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República

 GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJEL Representante a la Cámara por Risaralda	 MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República
 FERNANDO NICOLÁS ARAUJO Senador de la República	 JOSÉ JAIME USCÁTEGUI Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El presente Proyecto de Acto Legislativo (en adelante PAL) tiene por objeto modificar el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Política, relativo a la facultad del Senado de la República para aprobar o improbar el ascenso de Oficiales Generales y de Insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado, que confiera el Gobierno Nacional. De esta manera, se propone mantener dicha facultad, pero introduciendo una salvedad en relación con el ascenso de este tipo de Oficiales que sean designados como Comandantes de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía Nacional, para lo cual, previo el cumplimiento de requisitos legales vigentes, bastará con la designación del Presidente de la República, en su calidad de Supremo Comandante de las Fuerzas Armadas, a las voces del artículo 189 numeral 3° Constitucional (Corte Constitucional, sentencia C- 251/2002), lo que lo faculta a dirigirlas y disponer de ellas, en forma directa o por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional (Decreto ley 1790/2000, art. 6°) (Corte Constitucional, sentencia C-757/2002).

En la actualidad, el ascenso de los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, está reglado, constitucionalmente, por la disposición que se pretende modificar, el artículo 65 del Decreto Ley 1790 de 2000, modificado por la Ley 1792 de 2016, y el artículo 26

del Decreto Ley 1791 de 2000, modificado por esta misma Ley; siendo éste un proceso complejo, en el que interviene el Gobierno Nacional y el Congreso de la República –de conformidad con el trámite previsto en la Resolución 079 del 6 de noviembre de 2015–.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 218 constitucionales, corresponde a la Ley determinar el sistema de reemplazos, ascensos, derechos y obligaciones de los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, así como su régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario.

De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano busca asegurar la subordinación del poder militar a la autoridad civil, sin perjuicio del mando operacional atribuido a quienes ostentan la calidad comandantes en todos los niveles de la jerarquía institucional¹, como principio democrático que condiciona y delimita la configuración del Estado colombiano y la actividad de sus autoridades. (Corte Constitucional, sentencias C-453/1994, C-578/1995, C-041/2001, C-251/2002)

2. MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL ASCENSO DE OFICIALES GENERALES E INSIGNIA DE LA FUERZA PÚBLICA

Sea lo primero indicar, que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, de Comandante del Ejército, de Comandante de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea, fueron establecidos en los artículos 2° y 6° del Decreto 835 de 1951, *por el cual se dictan algunas medidas reorgánicas de las Fuerzas Militares*,

Artículo 2°. *Créase el cargo de Comandante General de las Fuerzas Militares.*

Parágrafo. *El nombramiento del Comandante General de las Fuerzas Militares lo hará libremente el Gobierno escogiendo para tal cargo a uno de los Generales en servicio activo.*

(...)

Artículo 6°. *Los Directores Generales del Ejército y de la Armada y el Comandante Superior de la Fuerza Aérea se denominarán en lo sucesivo: Comandante del Ejército, Comandante de la Armada y Comandante de la Fuerza Aérea.*

En el caso de la Policía Nacional, el cargo de Director General es ejercido por un Oficial General, integrante activo de la Institución, designado libremente por el Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa; a diferencia de la dirección de las Fuerzas Militares, por ser los Gobernadores y Alcaldes agentes del Presidente en el manejo del orden público, constituyen las primeras autoridades de Policía de

sus Departamentos y Municipios, por lo que están facultados para emitir órdenes por intermedio del correspondiente Comandante. En estos términos, la Ley 62 de 1993, *por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.*

Artículo 9°. *Del Presidente. El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias:*

a) *El Ministro de Defensa Nacional;*

b) *El Director General de la Policía.*

(...)

Artículo 11. *Del Director General de la Policía. El Director General de la Policía Nacional es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Para ser Director General de la Institución, se requiere ser oficial general de la Policía, en servicio activo, en las especialidades de policía urbana, policía rural o policía judicial.*

Artículo 12. *De las autoridades políticas. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.*

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

En cuanto a este tipo de designaciones, la Corte Constitucional, en sentencia C-477 de 1998, concluyó que son del exclusivo resorte del Presidente de la República, según su criterio y disposición.

Es claro que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, aun cuando forman parte de la jerarquía de las Fuerzas respectivas, son cargos respecto de los cuales el Presidente de la República se encuentra facultado para proveerlos, según su criterio, en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 189 numerales 13 y 3, de la Constitución Nacional, pues ellos no han de ser provistos por concurso, ni su designación corresponde a otros funcionarios o corporaciones; y, además, compete a la dirección de la fuerza pública y a la disposición de ella por el Presidente, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

En la referida sentencia, a propósito de lo normado en el artículo 1° de la Ley 416 de 1997,

¹ De conformidad con el Manual de Estado Mayor Conjunto (Manual FF. MM. 3-26): “El mando no es otra cosa que la autoridad que ejerce legalmente un Comandante sobre sus subalternos para el cumplimiento de la misión, asumiendo la responsabilidad para organizarlos, dirigirlos, coordinarlos y de manera muy importante, controlarlos”.

la Corte precisó que el ascenso de este tipo de Oficiales al más alto grado en dentro de su jerarquía, como consecuencia de su designación, deviene en un acto de reconocimiento y confianza, que afianza su autoridad, y que resulta ser constitucionalmente válido,

Cuando el legislador establece en el artículo 1° de la Ley 416 de 1997 que los Oficiales Generales y de Insignia que se designen por el Presidente de la República en propiedad para desempeñar los cargos de Comandantes a que allí se hace alusión, habrán de ser ascendidos “al máximo grado de las jerarquías militar y de la policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado” dejando a salvo la atribución del Senado para aprobar o improbar tales ascensos según lo dispuesto por el artículo 173, numeral 2, de la Constitución Nacional, en nada se vulneran los artículos 217 y 218 de la Carta Política, pues es claro que si a la Ley corresponde regular el “régimen de carrera, prestacional y disciplinario,” lo establecido al respecto en una ley anterior, puede ser modificado luego por otra ley, como acontece en este caso, sin que resulte afectado el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Carta, pues, la diferencia de tratamientos se explica como un reconocimiento que hace el Estado a los oficiales a quienes confía la comandancia general de las Fuerzas Militares, del Estado Mayor Conjunto, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional, pues si se les asigna una mayor responsabilidad y jerarquía, resultaría absurdo que no ostentaran el mayor rango al interior de su respectiva fuerza, pues, como es apenas razonable, ello fortalece su autoridad. (Subrayado fuera de texto).

Habrà que recordar que dicha disposición legal preveía que los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional nombrados en propiedad como Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y Director General de la Policía Nacional, debían ser ascendidos al máximo grado en sus respectivas jerarquías institucionales, dejando a salvo lo previsto en el artículo 173, numeral 2, de la Constitución Política –precisamente la norma cuya modificación se pretende con este Proyecto–.

El mismo texto de esta disposición fue reproducido en el párrafo del artículo 65 del Decreto Ley 1790 de 2000, derogatorio de la Ley 416, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-757 de 2002, en razón que excedía las competencias extraordinarias conferidas por el legislador al Ejecutivo.

Artículo 65. Ascenso de Generales y Oficiales de insignia. *Para ascender a los grados de Mayor General o Vicealmirante y General o Almirante, el Gobierno Nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales o Contraalmirantes y los Mayores Generales o Vicealmirantes que reúnan*

las condiciones generales y específicas que este Decreto determina.

Parágrafo. *Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares que fueren nombrados para desempeñar en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, serán ascendidos al grado inmediatamente superior al que ostenten en el momento del nombramiento, siempre y cuando exista la vacante en la planta de la respectiva fuerza y el oficial haya permanecido por lo menos las tres cuartas partes del tiempo reglamentario en el grado.*

El artículo 4° de la Ley 1792 de 2016, actualmente vigente, modificó el artículo 65 del citado Decreto Ley, eliminando el párrafo alusivo al ascenso de estos Oficiales en función de su designación como Comandantes en las Fuerzas Militares².

En la Policía Nacional, esta misma Ley modificó el artículo 26 del Decreto Ley 1791 de 2000, pero sin eliminar el párrafo alusivo al ascenso del Oficial General que se desempeña en propiedad como su Director General,

Artículo 26. Ascenso de generales. *<Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1792 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Para ascender a los Grados de Mayor General y General, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y los Mayores Generales, que reúnan los requisitos establecidos en el presente decreto.*

Parágrafo. *El Oficial General que desempeñe en propiedad el cargo de Director General de la Policía Nacional, será ascendido al Grado inmediatamente superior de la jerarquía policial al que ostente, siempre y cuando exista la vacante y el Oficial haya permanecido por lo menos una cuarta parte del tiempo mínimo en el Grado, para el caso de los Brigadieres Generales o los Mayores Generales, y así sucesivamente hasta ascender al Grado de General, según sea el caso.*

Para la designación del Director de la Policía Nacional, el Gobierno nacional escogerá entre los Oficiales Generales.

Parágrafo transitorio. *Los Oficiales que ostenten el grado de Teniente General de la Policía Nacional, serán homologados al grado de General, a la entrada en vigencia de la presente ley.*

² *“Artículo 65. Ascenso de generales y oficiales de insignia. <Artículo modificado por el artículo 4° de la Ley 1792 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Para ascender a los Grados de Mayor General y General o sus equivalentes en cada Fuerza, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y Mayores Generales o sus equivalentes respectivamente, que reúnan las condiciones generales y específicas establecidas en la normatividad vigente.*

Parágrafo Transitorio. *Los Oficiales que ostenten el grado de Teniente General o Almirante de Escuadra de las Fuerzas Militares, serán homologados al grado de General o Almirante, a la entrada en vigencia de la presente ley.”*

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Sin perjuicio de la necesidad de preservar el principio democrático de sujeción del poder militar a la autoridad civil, la modificación constitucional propuesta se justifica en la necesidad de afianzar la autoridad y mando de los Oficiales Generales y de Insignia de la Fuerza Pública que sean designados en propiedad en los máximos cargos dentro de las estructuras de sus instituciones, y preservar la facultad del Presidente de la República de nombrar a quienes mayor confianza y seguridad le generen en la dirección de las Fuerzas Armadas, del mismo modo que ocurre con la designación de su Ministro de Defensa –a través de quien ejerce el mando militar y policial–.

Siendo el máximo Comandante de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el Presidente de la República resulta ser el funcionario con el mayor grado de responsabilidad en la dirección de estas Instituciones, por lo que le asiste el derecho, no solo a designar libremente a sus Comandantes y Director General, sino a asegurarles que se les reconozca el mayor grado dentro de cada jerarquía sin que sea necesaria la intervención de cualquier otro poder, como el legislativo, en atención de lo previsto en la norma que se pretende modificar.

A pesar de que dicha facultad nominadora del Presidente de la República es libre, esto es, no se encuentra condicionada por la intervención o autoridad de ningún otro poder público, en la práctica, en cumplimiento de la norma constitucional vigente, artículo 173.2, el legislador necesariamente la limita, dada la posibilidad que le asiste de improbar el ascenso de un Oficial General o de Insignia, que haya sido designado previamente como Comandante de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea o Director General de la Policía Nacional. Considerando que al Congreso de la República, y concretamente al Senado, no le atañe ningún grado de responsabilidad por el direccionamiento de las Fuerzas Armadas, la posibilidad de intervenir en la designación de quienes fungen como los agentes de mayor del Presidente en la conducción de las tropas, en tareas de mantenimiento del orden público interno o la defensa nacional, deviene en, por lo menos, inconsistente.

Con la excepción que se pretende incorporar a la norma constitucional predicha, se busca mantener incólume la facultad del Presidente de la República de designar y mantener en el cargo a quienes cumplen un papel fundamental en el direccionamiento de las Fuerzas Armadas y en la transmisión y ejecución de las órdenes asociadas a su política de seguridad y defensa. En todo caso, razonable resulta que quien deba asumir la responsabilidad por las ordenes que imparta, tenga el derecho de designar libremente, sin condicionamiento indirecto, a quienes fungen como subordinados e instrumentos en la ejecución de sus políticas del sector defensa.

Dicho sea de paso advertir, que la reforma, si bien excluye la aprobación del ascenso de los Oficiales

varias veces mencionados, no pretende anular la facultad del Senado de la República de improbar o aprobar la promoción dentro de la jerarquía de los Oficiales de la Fuerza Pública desde el grado de Brigadier General o Contralmirante y en todo caso, asegura que por lo menos lo haga una sola vez en relación con aquellos. En efecto, para ser Comandante de las Fuerzas Militares, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea o Director General de la Policía Nacional, se debe ser Oficial General o de Insignia en actividad, lo que implica necesariamente que el Senado de la República ya ha intervenido en los términos del artículo 173 numeral 2. De este modo, la reforma propuesta no elimina por completo el control que supone el trámite previsto en esta disposición constitucional, ni posibilita la designación en tales cargos a Oficiales cuyo ascenso no hayan sido aprobados por el Senado; por el contrario, se pretende hacer efectiva la discrecionalidad del Presidente de designar a sus Comandantes y reconocerles su promoción dentro de la jerarquía militar o policial para afianzar su mando y autoridad.

Finalmente, debe precisarse que la reforma no conlleva el ascenso inmediato y automático al máximo de los grados de quienes sean designados en tales cargos, en propiedad, dado que su promoción dentro del respectivo escalafón estará sujeto a los tiempos de permanencia en el grado y la disponibilidad en la planta de cada institución.

De este modo, el proyecto propuesto no resulta contrario a la Constitución, al ser respetuoso del principio de sujeción de la autoridad militar y civil, y pretender afianzar la autoridad del Presidente de la República como Supremo Comandante de las Fuerzas Militares, sin detrimento del control que por vía de la aprobación o desaprobación de ascensos militares y de Policía ejerce el Senado, o de cualquier otro mecanismo de conformidad con lo previsto en el artículo 114 Constitucional.

De los honorables Senadores,

 ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República	 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República
 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia	 EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara por Santander
 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia	 ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República
 GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara por Risaralda	 MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 23 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 11/20 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 20 DEL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALVARO URIBE VELEZ, PAOLA HOLGUIN MORENO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, MARIA DEL ROSARIO GUERRA, FERNANDO NICOLAS ARAUJO; y los Honorables Representantes JUAN ESPINAL, EDWIN BALLESTEROS, OSCAR DARIO PÉREZ, GABRIEL JAIME VALLEJO, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 23 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 12 DE SENADO

por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Inclúyase el artículo 253-A dentro del Capítulo 6 del Título VIII de la Constitución, el cual quedará así: El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un órgano autónomo e independiente cuya misión fundamental es prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a la Medicina Legal y Ciencias Forenses, además, será el encargado de organizar y controlar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Estará organizado como persona jurídica de derecho público, forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, estará sujeto a un régimen legal propio y contará con régimen especial de carrera.

El Congreso de la República reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio 1º. Las normas Legales y Reglamentarias que actualmente rigen al Instituto, sus funciones, Planta de empleos y a sus empleados

en materia de Carrera, Salarios, Prestaciones, derechos sindicales y Acuerdos Colectivos, continuarán vigentes en tanto sean compatibles con su nueva naturaleza jurídica, bajo el principio de continuidad, sin menoscabo de derechos y con progresividad.

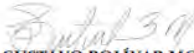
Parágrafo Transitorio 2º. La elección del Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se hará para un periodo institucional de 4 años, mediante concurso público y abierto convocado por su Junta Directiva, y realizado por la Universidad Nacional.

Los requisitos


1. Ser colombiano de nacimiento
2. Mayor de 35 años
3. Título universitario
4. Título de posgrado a nivel de maestría
5. Experiencia profesional acreditada en el campo de la administración pública por más de 8 años.

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 6º del artículo transitorio 27 de la Constitución Política y las demás disposiciones que le sean contrarias.


De los honorables senadores;



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia.


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


ALBERTO CASTILLA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana

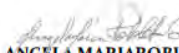

AIDA AVELLA
Senadora de la República
Polo Democrático Alternativo


DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Coalición Decente - MAIS

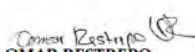

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Partido FARC

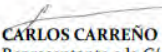

JULIAN GALLO
Senador de la República
Partido FARC

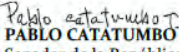

FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS


ANGELA MARIAROBLEDO
Representante a la Cámara
Colombia Humana


ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS


OMAR RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido FARC


CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Partido FARC


PABLO CATATUMBO
Senador de la República
Partido FARC


ISRAEL ZUÑIGA
Senador de la República
Partido FARC


LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 12 DE 2020

“por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad modificar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante INMLyCF) como un ente de carácter independiente y autónomo, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen especial.

Esta modificación constitucional promoverá en el INMyCF la imparcialidad y la independencia necesaria, pues al ser la entidad encargada del soporte técnico y científico de la administración de justicia en las ciencias forenses requiere que se brinden las garantías necesarias para todas las partes en el proceso sin ninguna injerencia. Además de permitir que se constituya como un ente.

En este sentido, las modificaciones aquí consignadas buscan lograr mayor transparencia en el ejercicio de la administración de justicia; mejorar la percepción ciudadana de la legitimidad del sistema y del rol del INMyCF y asegurar el disfrute de los derechos derivados del principio de igualdad en la administración de justicia; el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso y la imparcialidad.

I. BREVE RESEÑA HISTORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

En el año 1892 mediante la Ley 100, se crea el servicio de Medicina Legal de Cundinamarca con sede en Bogotá, el cual prestaba servicios de necropsias, química y toxicología. Este fue el primer antecedente de la Medicina Legal.

En 1913 se realizó el Segundo Congreso Médico Nacional en Medellín, como resultado de este espacio se propuso una nueva reglamentación nacional de la Medicina Legal, lo que surtió efectos en la Ley 53 de 1914 y su decreto reglamentario del 2 de enero de 1915.

La Ley 53 de octubre de 1914 organizó la medicina legal en el país, mientras que la Ley 83 de ese año reglamentó el ejercicio de la Medicina, ambas profesionalizaron la práctica médico-legal. La Ley 53 reafirmó la oficina central de Bogotá y autorizó la creación de despachos médico-legales en cada una de las capitales de los departamentos, facultando a los alcaldes municipales para que inscribieran profesionales como médicos legistas en sus respectivas jurisdicciones.

El Decreto número 1 de enero 2 de 1915 reiteró la inscripción de médicos ante las alcaldías que no tuviesen oficinas creadas por ley y creó la planta de

cargos. Posteriormente, la Ley 42 de 1945 dispuso que el Instituto en Bogotá era el rector de la medicina legal nacional, ordenó la docencia de la materia y creó la Escuela de Medicina Legal para la formación de especialistas.

Ahora bien, en sus inicios el INMLyCF fue dependencia del Ministerio de Gobierno hasta la creación del Ministerio de Justicia en 1944 y luego mediante Decreto 1716 de 1960, entró a ser parte de la División de Medicina Legal e Investigaciones Forenses del Ministerio de Justicia.

En el año 1987, a través del Decreto 055 pasó de División de Medicina Legal e Investigaciones Forenses a Dirección General del Ministerio de Justicia.

La Constitución de 1991 establece en su artículo transitorio 27 que el INMLyCF es un establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación, esto respondió a unas necesidades de contar con un órgano que llevara a cabo todas las acciones correspondientes a las ciencias forenses y de brindar el soporte técnico a las entidades judiciales como de justicia para poder adelantar procesos con soportes técnicos y científicos. Sin embargo, dicha adscripción se planteó en un carácter transitorio y no permanente.

En el Decreto 2699 de 1991, que estructura la Fiscalía General de la Nación, define que el servicio nacional se dará bajo la dirección del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y establece institutos regionales. Ese Decreto impuso que la nominación del director general quedaba en cabeza de la junta directiva del Instituto, presidida por el Fiscal General de la Nación, y con representación de la Presidencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, el Ministro de Justicia, el Ministro de Salud y el Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

En el 2004 cambió la estructura del proceso penal un sistema oral acusatorio, frente a este cambio la Ley 938 de 2004 modificó la estructura del Instituto y determinó que el Director General ya no sería nombrado por la junta directiva, sino que su designación la haría el Fiscal General de la Nación, lo que conlleva a que el jefe del proceso acusatorio, en los términos empleados por el Profesor César Augusto Giraldo en su artículo “Medicina Legal en Colombia. Crónica de un Centenario y de sus Antecedentes” año 2014; sea también el jefe de la investigación científica¹.

Hoy el INMLyCF es un establecimiento público del orden nacional dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y encargado de controlar y organizar el Sistema de Medicina Legal. Sin embargo, no cuenta con autonomía presupuestaria y, por consiguiente, depende de la Fiscalía General de la Nación. Esto

¹ César Augusto Giraldo Giraldo. Medicina legal en Colombia. Crónica de un Centenario y de sus antecedentes. *Rev CES Med* 2014; 28(2): 325-335

pone un límite a la capacidad del INMLyCF, pues al depender de otra institución, este no tiene la posibilidad de determinar de manera autónoma la destinación de sus recursos.

Mientras la Fiscalía ha crecido exponencialmente en planta (estadística), infraestructura, cobertura, recursos, funciones y servicios, el INMLCF mantiene un estancamiento en términos de cobertura, (presencia en el 10% de los municipios del país), planta (en todo el país es de 2.089 funcionarios), recortes presupuestales y recursos mínimos para inversión.

Es innegable que los cambios de legislación en la última década en Colombia demandan una mayor operatividad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en términos de soporte científico y técnico extendida a campos jurídicos no cubiertos inicialmente. La evidencia científica ha adquirido una importancia relevante no solamente para el ejercicio punitivo del Estado, sino para el acceso a la justicia de entidades de derecho privado y particulares en un escenario de equilibrio.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La división del INMyCF fue creada dentro de la estructura del ministerio de Justicia hasta el año 1987, año en el cual se convirtió en la dirección General del mencionado ministerio en virtud del Decreto 0055 de 1987; naturaleza que se conservó hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que, en su artículo transitorio 27, le asignó la denominación de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación.

La idea con que fue concebido respondía en su momento a las necesidades del sistema penal colombiano y posteriormente al sistema penal acusatorio. Incluso su autonomía se venía abogando desde el año de 1984, cuando la comisión encargada de elaborar los anteproyectos de reforma para reglamentar el Código de Procedimiento Penal; crear el cuerpo de policía judicial; revisar y reglamentar el estatuto de carrera, etc. (Ley 52 de 1984), la cual señaló que:

“La propuesta ideal sería convertir el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombiana en un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Justicia que pudiese tener la suficiente independencia presupuestal y administrativa, con la cual se lograría dar mayor agilidad al auxilio pericial, con el fin de hacerlo más eficaz para la administración de justicia”².

La adscripción del Instituto a la Fiscalía General de Nación supone un límite en el ejercicio de la actividad científica no solo desde el apoyo que la administración de justicia requiere en su integridad sino en términos de la independencia y autonomía que el rigor científico supone.

Los conceptos de los funcionarios del Instituto son basados solo en evidencia científica, comprobable

y bajo los parámetros establecidos en métodos validados y reconocidos por la comunidad científica internacional. La ciencia requiere transparencia y objetividad, al encontrarse adscrito al ente acusador no cuenta con la independencia necesaria para las partes.

La Corte Constitucional en sentencia C-1505/00 estableció que la decisión por la cual el constituyente decidió que el INMLyCF fuera una entidad adscrita a la Fiscalía responde a “la función que está llamado a cumplir uno y otro ente, puesto que si a la Fiscalía General de la Nación se le asignó la labor de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes (artículo 234 de la Constitución Política) y al Instituto la de prestar auxilio y soporte técnico a la administración de justicia. Resulta lógico que estos entes trabajen en coordinación para que el primero de ellos pueda efectuar en debida forma y con buen éxito su tarea, en aras de una adecuada y recta administración de justicia, como lo exige la Constitución³”. Sin embargo, al existir una dependencia directa del ente investigador, como se ha demostrado hasta ahora, rompe el principio de independencia y autonomía, que se requiere, por ejemplo, en el Sistema Penal Acusatorio en el que cualquiera de las partes puede solicitar los servicios técnicos forenses del INMLyCF.

Adicionalmente, la sentencia aclaró la posibilidad que tiene el congreso de la República en virtud de la cláusula general de competencia otorgada por la constitución política en el artículo 150 numeral 7⁴ de modificar la naturaleza del INMyCF.

Con este proyecto se propone que con el cambio en su naturaleza jurídica se garantice su autonomía e independencia para que se puedan realizar labores coordinadamente sin afectar la independencia de ambas instituciones bajo una coordinación y cooperación efectiva con la Fiscalía General de la Nación.

Como soporte técnico y científico a la administración de justicia con el objetivo de que los jueces comprendan materias que no son de su conocimiento, y en razón del artículo 204 del Código de Procedimiento penal que dispone que el INMyCF “prestará auxilio y apoyo técnico-científico en las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación y los organismos con funciones de policía judicial. Igualmente, lo hará con el imputado o su defensor cuando estos

³ Sentencia C-1505/00, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴ Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

² Sentencia C-1505/00, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

lo soliciten.”, debe procurar mantenerse imparcial para facilitar la labor de los abogados, defensores, fiscalía y del juez cuando estos lo requieran.

Cabe recordar que la Fiscalía General de la Nación esta “obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento”⁵ y que un comportamiento parcializado del INMyCF o de la Fiscalía General de la Nación, produciría la violación de derechos fundamentales del debido proceso; derechos derivados del principio de igualdad como el acceso a la justicia; el derecho a la defensa y la igualdad.

A continuación, se señalan las razones por las cuales el INMLyCF debe ser un ente independiente y autónomo. A la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pertenecen el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, situación que al momento de requerirse de su intervención ante una investigación al interior de la institución no podrían ejercer su labor con imparcialidad y transparencia pues serían juez y parte.

El INMLyCF es un establecimiento público del orden nacional dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, por lo que no se entiende que dependa políticamente de otra entidad y que con ello sea permeable a la politiquería y el riesgo alto a la corrupción, coerción de una de las partes del proceso.

El instituto es quien controla y organiza el Sistema de Medicina Legal, por tal motivo es una entidad que no puede depender de otra, teniendo en cuenta que es quien regula y genera lineamientos con materia específica y dedicada a la verdad científica.

Todas las funciones dadas al Instituto están encaminadas a prestar un servicio a TODO EL SISTEMA DE JUSTICIA, por lo que no es viable desde ningún punto de vista que sea adscrito a uno u otro lado de la balanza.

El Instituto debe ser totalmente neutral, no puede ser juez y parte, como ente regulador del Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debe mantener independencia, transparencia y generar conceptos desde la ciencia para todos los actores del sistema de justicia, sin importar a quien le favorezca.

Con lo sucedido en el mes de diciembre de 2018 con el anterior director general del instituto, se ratifica la inconveniencia de continuar adscrito al ente acusador, porque a pesar de que los conceptos técnicos estaban basados en la ciencia, el director general como subalterno salió e a los medios a manifestar situaciones y resultados que no se justaban a esa verdad científica, lo cual evidencia el poder político que genera el hecho de ser su nominador.

Como institución técnico – científica no se puede permitir interferencias de ningún tipo, mucho menos de conveniencia política o de otra índole; los conceptos de los funcionarios del Instituto son basados solo en evidencia científica, comprobable y bajo los parámetros establecidos en métodos validados y reconocidos por la comunidad científica internacional. La ciencia requiere transparencia y objetividad, por lo que debe estar aislada de cualquier tipo de evento que genere riesgo de interferir en los resultados.

La Fiscalía General de la Nación cuenta en la actualidad con un cuerpo técnico – investigador, CTI, el cual realiza sus actividades de Policía Judicial encaminadas al apoyo del ente Acusador, pero a diferencia del INMLCF, no tiene ni requiere funciones de policía judicial, su labor principal es la de realizar experticia técnica para quien requiera de conceptos basados en ciencia y conocimiento científico forense; no es coherente que el ente acusador tenga dos instituciones con algunas funciones similares, donde una trabaje para el ente acusador y la otra para todo el sistema.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Análisis Normativo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Ciencias Forenses

1. Constitución Política

1.1. Cuando entró en vigencia la Constitución Política de Colombia el artículo transitorio 27 de la misma le asignó la denominación de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación integrándola a esta.

(...)

“La Dirección Nacional de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General como establecimiento público adscrito a la misma.

Las dependencias que se integren a la Fiscalía General pasarán a ella con todos sus recursos humanos y materiales, en los términos que señale la Ley que la organice”.

1.2. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

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

⁵ Artículo 250 de la Constitución Política.

2. Leyes

Adicionalmente, el **Estatuto de Administración de Justicia o Ley 270 de 1996** establece en el artículo 31 que:

“Adscrito a la Fiscalía General de la Nación funciona el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Ciencias Forenses, como una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial y organizado con el carácter de establecimiento público de orden nacional. El instituto está encargado de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y las ciencias forenses, de organizar y dirigir el Sistema Único de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Ciencias Forenses y controlar su funcionamiento y de cumplir las demás funciones que le atribuya la ley”.

3. Jurisprudencia de la Honorable Constitucional señala que⁶:

(...)

“La independencia y autonomía en el ejercicio de la actividad jurisdiccional son presupuestos esenciales e ineludibles para el cabal funcionamiento de la actividad de administración de justicia, bien sea de carácter permanente o temporal.

La previsión normativa expresa de la independencia y autonomía judicial la presenta el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposición integrante del bloque de constitucionalidad, es específico en prever que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

De manera similar, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual también integra el bloque de constitucionalidad, determina que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

Para este caso en particular del INMLyCF se deben aplicar los mismos criterios de independencia e imparcialidad de los jueces, para que se realicen los peritajes que se requiere que no exista ninguna

coacción a los funcionarios que entregan estos peritajes como material probatorio y que, en muchos casos, es utilizada por el juez para determinar la responsabilidad en una conducta penal.

Por lo tanto, tales atributos definen en sí mismos la actividad pericial y son la garantía más importante que tienen los ciudadanos, en términos de confianza.

La independencia e imparcialidad, en ese orden de ideas, refieren a la obligación de los peritos forenses de proferir sus conceptos bajo un parámetro científico y técnico exclusivamente. Por lo anterior, los funcionarios anteriormente mencionados deben estar separados de cualquier tipo de circunstancia fáctica que desvíe dicho análisis.

Como lo ha previsto la jurisprudencia constitucional, “[l]a imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no solo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo (...) se trata de la fórmula con que se recoge la tradición jurídica de la humanidad, desde la cual se ha considerado universalmente como forma de resolver conflictos “la intervención de un tercero, ajeno al conflicto”; pero también se trata de que -aunque con algunas excepciones- los conflictos se resuelvan a través de la manera ofrecida por el Estado, “esto es, mediante la implementación de un proceso adelantado por un juez y con la potestad de hacer cumplir la solución que se impartió al conflicto”[1].

Los principios de independencia e imparcialidad judicial son compartidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En lo que tiene que ver la independencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú expresó que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución.

Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura⁷, establecen que: “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.

4. En la sentencia T-554 del 2003, se ha definido como PRUEBA PERICIAL:

“La prueba pericial ha sido definida como aquella que se realiza para aportar al proceso las máximas de experiencia que del juez no posee o puede no poseer y para facilitar la percepción y la apreciación de los hechos concretos objeto de debate. También ha sido

⁶ Sentencia C-538 de 2016, honorable Corte Constitucional.

⁷ <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

concebida como el medio de prueba consistente en la declaración de conocimiento que emite una persona que no es sujeto procesal acerca de los hechos, circunstancias o condiciones personales inherentes al hecho punible, conocidos dentro del proceso y dirigida al fin de la prueba para la que es necesario poseer determinados conocimientos científicos, artísticos o prácticos. Toda peritación supone la realización de diversas actividades que consisten en la descripción del objeto a peritar, la relación de las operaciones técnicas efectuadas y las conclusiones obtenidas o dictamen. El reconocimiento o percepción de la materia a peritar consiste, en esencia, en la descripción de la persona o cosa que sea objeto del mismo en el estado o del modo en que se halle. Las operaciones técnicas o el análisis a realizar por el perito son todas aquellas actividades especializadas, propias de la profesión, ciencia, arte o práctica del especialista actuante, que permiten hacer unas apreciaciones o valoraciones específicas, que ayudan al juzgador en su labor enjuiciadora. La redacción de las conclusiones es la consecuencia final de todo lo anterior, y supone, una exposición racional e inteligible de los resultados derivados de los análisis y operaciones realizadas por el perito conforme a los principios y reglas de su ciencia o arte. Así pues, el dictamen pericial no es otra cosa que la formalización por escrito de los anteriores pasos”.

Por todo lo anterior, es necesario dotar al INMLyCF de los instrumentos jurídicos necesarios que garanticen la debida independencia, los profesionales que realizan hoy labores tan importantes como la identificación de personas inhumadas como no identificadas, que en la actualidad llegan a las 26 mil en todo el país, no pueden quedar entredicho por decisiones orden administrativo por estar adscritos a una entidad del gobierno nacional.

IV. Importancia para las víctimas y la construcción de paz

A través de un comunicado público⁸ las organizaciones de víctimas del conflicto armado, familiares y defensores de derechos humanos expresaron su preocupación señalando que:

“las interferencias que desde altas autoridades del Estado parecen estarse presentando en la actividad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, INMLyCF relacionadas con denuncias recientemente presentadas sobre desviaciones o distorsiones en los informes periciales que han sembrado dudas sobre la integridad y rectitud de sus determinaciones.

El Instituto Nacional de Medicina Legal tiene un importante papel en el establecimiento de la verdad científica y la responsabilidad penal, no solo en lo relacionado con los graves casos de corrupción que el país ha conocido recientemente,

sino por la responsabilidad que tiene para atender las necesidades de las víctimas de más de 82.000 casos de familias que buscan a sus seres queridos que fueron desaparecidos forzosamente. Las labores de análisis forense, identificación y emisión de informes periciales que puedan dar pistas de los responsables de estos crímenes atroces requieren que el nuevo Director o Directora, así como las demás personas que tienen facultades de tomar decisiones al interior del INMLyCF gocen de las más altas calidades humanas y profesionales, credibilidad de la ciudadanía y ofrezcan garantías de imparcialidad, autonomía, solvencia profesional e integridad moral, de modo que las víctimas y la sociedad en general, tengan la plena garantía de que sus decisiones no van a estar afectadas por la subordinación de estos a los intereses de ninguna autoridad o funcionario en particular, por más poder que detente en la estructura del Estado.


Es importante resaltar que en un contexto de justicia transicional como en el que nos encontramos, el INMLyCF debe realizar distintas labores de articulación con los distintos órganos del Sistema de Verdad Justicia Reparación y no Repetición (SIVJRNR), particularmente con la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). Para garantizar el esclarecimiento de los hechos y que la UBPD pueda realizar su labor de manera autónoma, es importante que el INML sea igualmente independiente de la Fiscalía General de la Nación.

En conclusión, esta iniciativa recoge las preocupaciones de la sociedad y espera que el Congreso de la Republica a través de sus facultades garantice la independencia y autonomía necesaria por la verdad y la justicia.

V. CONFLICTO DE INTERÉS


Finalmente, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo, toda vez que, la presente reforma busca hacer modificaciones de orden institucional que fortalece el Estado social de derecho, garantizando la independencia y la autonomía de esta entidad de carácter científica.

De los honorables senadores;



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia.


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


ALBERTO CASTILLA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana

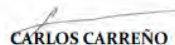
⁸ Comunicado de Mesa de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), publicado el pasado 21 de diciembre de 2018.


AIDA AVELLA
 Senadora de la República
 Polo Democrático Alternativo

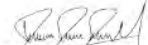

VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 Partido FARC


FELICIANO VALENCIA
 Senador de la República
 Partido MAIS


ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS

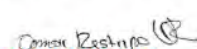

CARLOS CARREÑO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC



ISRAEL ZUÑIGA
 Senador de la República
 Partido FARC


DAVID RACERO
 Representante a la Cámara
 Coalición Decente - MAIS


JULIAN GALLO
 Senador de la República
 Partido FARC


ANGELA MARIAROBLEDO
 Representante a la Cámara
 Colombia Humana


OMAR RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


PABLO CATATUMBO
 Senador de la República
 Partido FARC


LEÓN FREDY MUÑOZ
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde

SECCION DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES

Bogotá D.C., 23 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 12/20 Senado "POR EL CUAL SE REGULA AL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES COMO ÓRGANO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, ALEXANDER LOPEZ MAYA, JESUS ALBERTO CASTILLA SALAZAR, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, JULIAN GALLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE; y los Honorables Representantes DAVID RACERO, ABEL DAVID JARAMILLO, OMAR RESTREPO, ANGELA MARIAROBLEDO, CARLOS CARREÑO, LEÓN FREDY MUÑOZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 23 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 579 - viernes 31 de julio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 09 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de acto legislativo 10 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, permitiendo la prisión perpetua revisable para feminicidas.	18
Proyecto de acto legislativo 11 de 2020 Senado, por el cual se modifica el numeral 2º del artículo 173 de la Constitución Política.	25
Proyecto de acto legislativo número 12 de Senado, por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente	30