



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 600

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

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 83 DE 2020 SENADO

*por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
"POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CARTA POLITICA COLOMBIANA, ATINENTE AL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ. SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

#### CAPITULO I

##### DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ

**Artículo 1º. Objeto ámbito de aplicación e interpretación de la Ley.** La presente Ley Estatutaria tiene por objeto, desarrollar la definición de paz, lo concerniente al ejercicio del derecho y deber a la paz de acuerdo a lo estipulado en el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana. Así mismo, los mecanismos de aplicación para la solución de conflictos, la participación del Estado como garante y protector de derechos y los beneficios del cumplimiento del deber.

Señala la facultad jurídica frente al derecho y deber a la paz que tienen los particulares y todos los estamentos del Estado, como derecho colectivo.

**PARÁGRAFO:** La enunciación de los derechos y deberes contenidos en la presente Ley, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes al derecho y deber fundamental a la paz, no figuren expresamente en ellos.

#### CAPITULO II

##### DE LA DEFINICIÓN DE PAZ

**Artículo 2º. Definición de paz.** Se entenderá por paz, todas aquellas acciones que resistan toda manifestación de violencia, actividad armada destructiva entre todas las personas de manera individual o colectiva, que disminuya la desigualdad, propenda la libertad, proporcione garantías de justicia, dignidad humana, protección de los derechos humanos y fundamentales, que faciliten la convivencia pacífica.

**Artículo 3º. Del derecho fundamental a la paz.** De conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana, el derecho fundamental a la paz comprende para toda persona:

- a. La protección del derecho fundamental a la vida.
- b. Ser tratado con dignidad, igualdad, equidad, sin distinción de edad, sexo, raza, lengua, credo religioso, etnia, condición social, origen e ideología política.
- c. Conocer de la verdad, la aplicación de la justicia, a la reparación, ~~la restitución~~ y garantías de no repetición en condición de víctimas de conflictos armados.
- d. Recibir formación para la paz en todos los niveles de educación nacional.
- e. Convivir en forma pacífica dentro de su propiedad privada y conforme al libre desarrollo de la personalidad, sin afectar las libertades de otros individuos o colectivos.
- f. Difundir los derechos humanos y derecho internacional humanitario como fundamento de la convivencia pacífica.
- g. Promover la creación de políticas públicas para el bienestar y justicia social.
- h. Al cumplimiento por parte del Gobierno y de los Agentes del Estado de los Acuerdos de Paz.
- i. A la sostenibilidad económica, política y social de los Acuerdos de Paz
- j. A una vida libre de violencia física, psicológica o mental.
- k. Oponerse a toda propaganda de odio y a favor de la guerra
- l. A no ser víctima de los flagelos de la guerra.

**Artículo 4º. Del deber fundamental a la paz.** Toda persona tiene el deber de participar activamente en la construcción y mantenimiento de la paz y a proponer fórmulas de solución de conflictos en los distintos ámbitos de participación: Familiar, social, comunitaria, política, religiosa, educativa, cultural, ambiental, laboral y demás conforme a la legislación vigente. Este deber implica:

- a. Cumplir con las normas de convivencia en todo momento, lugar y entorno, con respeto a las diferencias culturales, religiosas, políticas y sociales, para el logro de una sociedad en armonía y sin violencia.

- b. Hacer uso del diálogo para dirimir los conflictos y divergencias, en la búsqueda del acuerdo mutuo para el beneficio de la colectividad.
- c. No generar actos de violencia que atenten contra los agentes del Estado y la sociedad civil.
- d. Construir una cultura de no violencia desde la familia, las instituciones educativas y el Estado.
- e. Participar y coadyuvar al cumplimiento de la implementación de los Acuerdos de Paz.
- f. Perdonar a los gestores del conflicto armado para la generación de una convivencia pacífica.
- g. Obrar conforme al principio constitucional de solidaridad social, democracia y dignidad humana.
- h. Defender y difundir los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, y demás instrumentos internacionales inherentes a los derechos del niño, como fundamento de la convivencia pacífica.
- i. Denunciar los medios y métodos de guerra que atenten contra los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y demás instrumentos internacionales que constituyan bloque de constitucionalidad.
- j. Oponerse mediante acciones pacíficas a toda apología de odio, al ejercicio ilegal de la fuerza, al racismo, sexismo, a la intolerancia política, religiosa, cultural o de cualquier otra forma de discriminación que incite a cometer actos discriminatorios hostiles o violentos en la Nación Colombiana.
- k. Evitar reincidir en conductas o acciones que pongan en riesgo, amenacen, alteren o vulneren la convivencia social y pongan en peligro la paz.

CAPITULO III

DE LOS MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA PAZ

**Artículo 5°. Mecanismos de acceso a la justicia para la paz.** Toda persona o grupo de personas, tienen derecho a la tutela jurisdiccional para el ejercicio del derecho fundamental a la paz, y en forma efectiva sean amparados sus derechos, contra actos u omisiones que amenacen, vulneren y/o violen el derecho fundamental a la paz, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

CAPITULO IV

DEBERES DEL ESTADO PARA LA PAZ

**Artículo 60. Deberes del Estado para la paz.** Es deber del Estado, propender por el logro de un orden social con justicia que permita a todas las personas la convivencia pacífica, la protección de sus derechos y libertades. El Estado facilitará que las garantías se apliquen en ejercicio de los principios constitucionales de seguridad social, democracia y dignidad humana; en acopio de los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, priorizando, Tratados, Declaraciones y Convenciones de Protección de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes, que constituyan bloque de constitucionalidad.

CAPITULO V

DE LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**Artículo 7°. Mecanismos de solución de conflictos.** Para la solución de los conflictos y la consecución de la paz, se hará uso de la normatividad vigente, de conformidad al derecho interno e internacional, acorde a lo preceptuado en la presente ley.

PARÁGRAFO: Los mecanismos de solución pacífica de los conflictos propios de las comunidades indígenas, que no sean contrarias al ordenamiento jurídico vigente en materia de paz, tendrán aplicación prevalente en sus respectivas jurisdicciones.

CAPITULO VI  
VIGENCIA DE LA LEY

**Artículo 8°. Vigencia de la Ley.** La presente Ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:

  
EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
Senador de la República

  
JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Senador de la República

  
EDGAR ENRIQUE BALCÁZAR MIZRAHI  
Senador de la República

  
CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO  
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
AL  
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

“POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CARTA POLITICA COLOMBIANA, ATINENTE AL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ. SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Honorables Congresistas:

Con la presente iniciativa presento al Congreso de la República de Colombia para el trámite legislativo, conforme a lo contemplado en el literal a del artículo 152 de la Carta Política, el cual señala que el Congreso de la República, mediante leyes estatutarias regulará los “Derechos y deberes fundamentales de las personas, y los procedimientos y recursos para su protección”. De lo que se colige, que el derecho a la paz se concibe como el derecho fundamental de toda persona natural y así mismo con el carácter de derecho colectivo. Por consiguiente, el alcance de esta iniciativa es de Ley Estatutaria.

El texto que someto a consideración del Congreso de Colombia, es prima facie, producto de la propuesta académica legislativa desarrollada por la doctora **Amparo de Jesús Zárate Cuello PhD.**, en el capítulo de libro sobre “**MARCO LEGISLATIVO DE LA PAZ COMO DERECHO Y DEBER EN COLOMBIA**”, que hace parte del libro de creación colectiva, donde fungen como autores los doctores **Melba Luz Calle Meza**, **Fernando López Ramón** y **Amparo de Jesús Zárate Cuello**, titulado: “**FUERZA PÚBLICA Y DERECHO A LA PAZ**, (ED) **Melba Luz Calle Meza PhD**, de la editorial IBAÑEZ, 2018, que hace parte del proyecto de investigación **PAZDER 2463/2017 “El derecho humano a la paz”**, de la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, elaborado en el marco de la Red de Investigación de Estudios Comparados en Derecho, Filosofía, Sociología e Historia del Derecho y Humanidades DFSHH, Universidad de Zaragoza-España, UNIZAR, Universidad Militar Nueva Granada UMNG y Universidad Libre, UNILIBRE. De igual manera, en acopio de los gestores de iniciativas legislativas correspondientes a la paz, durante los años, 1996, 1998 y 2000, tales como las de los

Defensores del Pueblo en su momento a saber: **Jaime Córdoba Triviño** y **José Fernando Castro Caycedo** y la Senadora **Ingrid Betancurt Pulecio**, en etapas en que Colombia atravesaba situaciones en materia de orden público y palmaria violación de derechos humanos de grupos al margen de la Ley, que me he permitido examinar y ajustar a momento actual ante los avances en materia de lo señalado en el “**ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**”, como política pública del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón y su implementación en el Congreso de Colombia, que ha soslayado el desarrollo legislativo de los derechos y deberes fundamentales de la paz con su imperativo cumplimiento, acorde al parámetro señalado en el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE EL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 22 DE LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA

A manera de antecedente legislativo sobre el derecho y deber fundamental de la paz, que se estipula en el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, que establece que es de imperativo cumplimiento; se observa, que el primero que aparece referenciado es el proyecto de Ley número 251 de 1996, Senado, Por la cual, se regula el artículo 22 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones” “ESTATUTARIA” presentado al Senado de la República por el Defensor del Pueblo de ese entonces, Jaime Córdoba Triviño. (GACETA N° 107, 1996, págs. 4-7)

Posteriormente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo, presenta el proyecto de ley número 111 de 1998 “Por el cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. (GACETA N° 244, 1998, págs. 6-16)

Subsecuentemente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo, presenta nuevamente la iniciativa que pretende desarrollar el artículo 22 de derecho fundamental de la Carta Magna, y es así como aparece referenciado: Proyecto de Ley número, 011 de 1999 Cámara, 183 de 1999 Senado, “Por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones”. (GACETA N° 213, 1999, págs. 16-25)

Uteriormente, José Fernando Castro Caycedo en su condición de Defensor del Pueblo, presenta nuevamente el Proyecto de Ley Estatutaria al cual le correspondió el No. 034 de

2000 “Por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” (GACETA N° 320, 2000, págs. 5-8)

Definitivamente, la Senadora Ingrid Betancur Pulecio, presenta el proyecto de Ley 092/2000, “Por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Constitución de Colombia sobre el derecho y el deber a la paz, y se dictan otras disposiciones” (GACETA N° 383, 2000).

Es de anotar que estas iniciativas fueron archivadas por falta de trámite legislativo (ZÁRATE CUELLO, 2018).

Es pertinente señalar que el presente proyecto de Ley Estatutaria se presentó en la legislatura 2019-2020, fue archivada conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 162 de la Carta Política Colombiana. Por tanto, se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República, dada la importancia que reviste esta iniciativa en el sendero de la búsqueda endógena y exógena de la paz con la construcción de derechos y deberes que así lo permitan.

**CRONOLOGÍA DEL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO DE LA PAZ**

Historiográficamente, tenemos que el texto de la paz como derecho y deber surge de la Asamblea Constituyente de 1991. Por tanto, el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, erige como norma de derecho y deber fundamental a la paz, y en tal virtud señala que: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. El precepto constitucional se refiere a las relaciones de las personas en el entorno social y de estas con el Estado, mediante el derecho y deber de interactuar en forma pacífica, bajo el entendido que el Estado debe preservar la protección de la paz con los mecanismos que contempla el ordenamiento jurídico y reprimir coactivamente a quienes utilicen la violencia.

La interpretación del mandato constitucional se discurre, en el sentido que todos tenemos derecho de obrar y convivir pacíficamente y, a la vez, estamos obligados a no comportarnos de manera violenta.

Conviene subrayar, que el artículo 22 en mención, se entrama significativamente en el numeral 6 del artículo 95 de la Constitución Nacional, cuando expresa que todos estamos en el deber de engrandecer y dignificar a la comunidad nacional; que el ejercicio de derechos y

libertades constitucionales implica responsabilidades, y entre ellas la de “propender al logro y mantenimiento de la paz”, donde se infiere que la paz como derecho de tercera generación, entrama a la comunidad con conciencia de identidad colectiva. Por ende, su construcción requiere de todo el esfuerzo y participación de toda la sociedad Colombiana, con base al reconocimiento de los derechos y dignidad humana.

**AUSENCIA TAXATIVA DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA PAZ EN EL ACUERDO FINAL SUSCRITO ENTRE LA FARC-EP Y EL GOBIERNO COLOMBIANO Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL CONGRESO DE COLOMBIA (2016-2018)**

Es preciso señalar que en el preámbulo del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, correspondiente al artículo 22 de la Constitución Colombiana, se establece:

“Teniendo presente que el Artículo 22 de la Constitución Política de la República de Colombia impone la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; que el Artículo 95 afirma que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, entre ellas, propender al logro y mantenimiento de la paz;

Destacando que la paz ha venido siendo calificada universalmente como un derecho humano superior, y requisito necesario para el ejercicio de todos los demás derechos y deberes de las personas y del ciudadano.” (ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, 2016, pág. 2)

Se evidencia, que aunque en el mencionado preámbulo se establece que el Acuerdo Final recoge:

“las normas de la Constitución Nacional, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos”. (ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, 2016)

En las 310 páginas del citado “Acuerdo”, no aparece taxativamente cuáles serían los derechos y deberes de la paz de imperativo cumplimiento, como premisa fundamental para la construcción de la paz estable y duradera que requiere Colombia, en acopio del artículo 22 de la Carta Magna. De igual forma, se ha hecho caso omiso al desarrollo del citado mandato constitucional, en la implementación del mismo, en el Congreso de la República, en las legislaturas correspondientes y en las sesiones extraordinarias solicitadas por el Gobierno Nacional del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, entre los años 2016 a momento actual. Por consiguiente, es de vital importancia incorporar dentro del ordenamiento jurídico legal, la regulación del derecho y deber fundamental de la paz.

Con las anteriores consideraciones dejamos a consideración del Congreso de Colombia, el presente proyecto de Ley, para su respectivo trámite legislativo y con el propósito que se expida la necesaria “Ley Estatutaria”, que regule el precepto constitucional del artículo 22 de la Constitución Nacional, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y así poder construir la verdadera paz perpetua que Colombia necesita, de acuerdo a la premisa de Kant, para que se coadyuve a lograr el respeto de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y por ende, el respeto al medio ambiente, para una convivencia pacífica y el respeto por la dignidad humana.

De los Honorables Senadores de la República,



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
Senador de la República



JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Senador de la República



EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI  
Senador de la República



CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO  
Representante a la Cámara

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 083/20 Senado “POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CARTA POLITICA COLOMBIANA, ATINENTE AL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ 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 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI; Honorable Representante CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO. 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 20 DE 2020**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviése 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**

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2020 SENADO

*por la cual se modifica y adiciona el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las sesiones virtuales por motivos de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producida por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p style="text-align: center;"><i><b>POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS SESIONES VIRTUALES POR MOTIVOS DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL, ECOLÓGICA Y SANITARIA PRODUCIDA POR PANDEMIAS QUE AFECTEN LA VIDA Y LA SALUD DE LOS CONGRESISTAS</b></i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 85 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p><b>Artículo 85. Clases de sesiones.</b> Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.</p> <p>Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales;</li> <li>- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;</li> <li>- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;</li> <li>- <b>Son sesiones virtuales o no presenciales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en estado de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producida por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas. Las sesiones virtuales se realizarán utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones para el efecto;</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso; y</li> <li>- Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente.</li> </ul> <p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <p><b>De los H. Congresistas:</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;">   <b>EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ</b>                  Senador de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">   <b>EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY</b></p> <p style="text-align: center;"><i><b>POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS SESIONES VIRTUALES POR MOTIVOS DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL, ECOLÓGICA Y SANITARIA PRODUCIDA POR PANDEMIAS QUE AFECTEN LA VIDA Y LA SALUD DE LOS CONGRESISTAS</b></i></p> <p><b>Honorables Congresistas:</b></p> <p>Nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, con el propósito que sea aprobado en su integralidad, teniendo en cuenta el alcance y contenido que enriquece los postulados establecidos en el artículo 85 de la Ley 5 de 1992 que se refiere al Reglamento del Congreso de la República, en cuanto a la inclusión de las sesiones virtuales dentro de los tipos de sesiones que se llevan a cabo en el Recinto de la Democracia, y se convierta en ley de la República.</p> <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Como antecedentes de esta iniciativa, se encuentra la emergencia sanitaria producto de la pandemia de COVID-19, la cual ha imposibilitado la convocatoria a sesiones presenciales de los congresistas en procura de la preservación de la vida y la salud. Teniendo en cuenta que, dentro de los mecanismos de control de la expansión del virus, se encuentra el distanciamiento físico para limitar la transmisión e infección de la población, lo cual no se puede lograr en sitios de congestión de personas. Por ende, en observancia de la confluencia y aglomeración de ciudadanos en los recintos de deliberación democrática del Congreso de la República, citar sesiones presenciales es un escenario de alto riesgo para la vida y salud de los congresistas, sus familias y la población en general. Sin embargo, es ineludible la necesidad de que el Congreso de la República ejerza las labores consagradas constitucionalmente, en especial para lograr el equilibrio del poder en el Estado ante condiciones que no son favorables como las emergencias sanitarias, en este caso la pandemia por COVID-19.</p>	<p>El anterior contexto, implica la adecuación de los medios por los cuales se pueden realizar las sesiones del Congreso de la República. En este tenor, establecer las sesiones virtuales dentro del Reglamento del Congreso de la República es pertinente a la luz de una imposibilidad de asistir masivamente a los recintos democráticos por el peligro que esto pueda implicar para la vida y la salud en situaciones sanitarias especiales como pandemias, epidemias, endemias o similares.</p> <p>Sin embargo, se han presentado diferentes debates en torno a la pertinencia legal de realizar este tipo de sesiones, pues las mismas no se encuentran consagradas en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso de la República y su ausencia manifiesta podría impedir el normal funcionamiento de la democracia constitucional afectando el sistema de pesos y contrapesos de poder del Estado Social de Derecho en Colombia.</p> <p>Ante esta situación, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020, en el cual “se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. En el Decreto, se establece la posibilidad para que todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas puedan ejercer sus funciones en estados de emergencia económica, social y ecológica:</p> <p style="margin-left: 20px;"><i>[...] prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades</i></p>

<p><i>podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.</i></p> <p><i>En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.</i></p> <p>Cabe señalar que el Congreso de la República sesionó de manera virtual conforme al artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 en mención.</p> <p>En este orden de ideas, ante una necesidad manifiesta, el Congreso de la República de común acuerdo podrá trasladar su sede a otro lugar, según lo establece la Constitución en su artículo 140, de lo cual se puede interpretar la virtualidad como un posible lugar de confluencia de los legisladores en casos excepcionales de salubridad que impidan la concentración de personas:</p> <p><i>ARTICULO 140. El Congreso tiene su sede en la capital de la República.</i></p> <p><i>Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado.</i></p> <p>En consideración, es el Congreso de la República quién ante esta situación debe legislar respecto al ejercicio de las labores legislativas en escenarios de emergencia económica, social y ecológica que impida la reunión del Congreso en los recintos de deliberación democrática.</p> <p><b>ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Al ser Colombia un Estado Social de Derecho, el equilibrio del sistema de pesos y contrapesos de poder es esencial para la garantía del modelo democrático establecido en la Constitución Política, donde el Congreso de la República representa el baluarte de la institucionalidad democrática del pueblo. Por ende, ante escenarios de emergencia económica, social o ecológica, en los cuales no pueda realizarse la aglomeración de personas en los recintos</p>	<p>establecidos para la deliberación, el Reglamento del Congreso debe contener taxativamente las situaciones que dan lugar a la situación de sesiones virtuales o no presenciales para cumplir con el mandato constitucional y el deber de la institución dentro del sistema democrático y no se retrasen los debates legislativos y el control político.</p> <p>Por esta razón, si el Congreso de la República no cuenta con la viabilidad legal para legislar en estados de emergencia, es necesario incorporar dentro del ordenamiento jurídico la posibilidad de sesionar de manera no presencial empleando tecnologías de la información y telecomunicaciones con la finalidad de evitar el bloqueo institucional y suprime la rama legislativa comprometiendo seriamente la estructura del Estado.</p> <p>En consecuencia, el artículo 1° de la presente ley, establece las sesiones virtuales o no presenciales pueden ser citadas por derecho propio del Congreso de la República, siempre y cuando se presente un estado de emergencia económica, social y ecológica, que impida como se presentó en el caso de la pandemia del Covid-19, la aglomeración de personas en un mismo recinto ante el riesgo de transmisión del virus. Estas sesiones se realizarán con el mecanismo del trabajo en casa con el apoyo de las tecnologías de la información y telecomunicaciones.</p> <p><b>CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE AVALAN EL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Avalan la presente iniciativa, la inexistencia de normatividad de orden de desarrollo legal contenido en el Reglamento del Congreso de Colombia, en lo concerniente a la posibilidad de realizar sesiones virtuales en ocasiones en las cuales la vida y la salud estén en peligro, como lo son las pandemias, epidemias y endemias.</p> <p>En consideración, es importante traer a colación el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia (1991), la cual consagra el derecho fundamental a la vida, a saber:</p> <p><i>“ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.</i></p> <p>De la misma manera, la vida es el principal derecho que pretende proteger el ordenamiento jurídico colombiano al ser la razón del derecho el hombre mismo. Por este motivo, el artículo 85 de la Carta Política Colombiana establece que este artículo se aplica sin necesidad de que existan leyes que digan cómo se pone en práctica. Sin embargo, existen múltiples normas</p>
<p>nacionales e internacionales que en Colombia consagran el derecho a la vida (Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 3, Declaración Americana artículo 1, Código Civil artículo 91, Código Penal artículo 323, entre otros).</p> <p>Por lo tanto, como medida de protección a la vida, realizar sesiones virtuales se fundamenta en el derecho fundamental a la vida de los ciudadanos que se encuentran ejerciendo la labor legislativa en situaciones de emergencia sanitaria por pandemias, epidemias o endemias.</p> <p>De igual forma, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial y legal, el derecho fundamental a la salud debe ser protegido ante cualquier circunstancia que implique peligro. Este derecho se encuentra regulado por la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en la cual se establece la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud, de la siguiente manera:</p> <p><i>El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.</i></p> <p>En consecuencia, es posible identificar que el derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable, es decir, en escenarios que comprometen la salud del individuo y la sociedad se debe procurar por la prevención el mejoramiento y la promoción de la salud. Por consiguiente, ante una pandemia, epidemia o endemia, el Congreso de la República en aplicación del derecho fundamental a la salud debe adoptar las medidas necesarias para su protección, lo cual, para casos de agentes infecciosos altamente contagiables, implica la posibilidad de realizar sesiones virtuales y evitar la propagación sistemática del agente infeccioso o cualquier situación análoga.</p> <p>Es preciso señalar que los fundamentos de orden constitucional y legal se entranan con las consideraciones y declaraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de julio 9</p>	<p>de 2020, con Magistrados Ponentes Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.</p> <p>En la mencionada sentencia, la Corte consideró que resultada innecesario desde el punto de vista jurídico y contrario al principio de autonomía de las ramas legislativa y judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos, el establecimiento mediante Decreto Legislativo de sesiones no presenciales. En este sentido, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 12 del Decreto 491 de 2020 planteando que no superaba el juicio de necesidad jurídica que exige de toda medida decretada en desarrollo de un estado de excepción, como también contraría abiertamente, el principio de autonomía de las ramas y órganos del poder público. En este mismo sentido la Corte expresó:</p> <p><i>La Corte Constitucional reparó en las importantes funciones que ejerce el Congreso de la República como entidad representativa en un régimen constitucional, como escenario de pluralismo y de garantía de participación de las minorías y de la oposición, como expresión del principio democrático y como mecanismo de control político, especialmente en estados de excepción. Funciones todas estas que no pueden quedar libradas a la reglamentación unilateral expedida por el Gobierno nacional, órgano que a pesar de la amplia legitimidad democrática que lo fundamenta, carece de la representatividad de la pluralidad de la Nación en su conjunto. Adicionalmente, permitir que sea el Ejecutivo, llamado por la Constitución a ser objeto de control político en los estados de excepción, quien determine la forma en que puede reunirse el Legislativo para estos efectos en tales tiempos, equivale a poner al controlador bajo la égida del controlado. En tal virtud, la Corte entendió que las ramas del poder público y los órganos del Estado, como es el caso del Congreso de la República, son los llamados a definir la manera en que han de reunirse en situaciones como la que motivó la declaratoria del estado de excepción a raíz del COVID-19 y que mientras ello ocurre, bien pueden las mesas directivas de las cámaras legislativas acudir a la aplicación del mencionado artículo 3 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (Sentencia C-242, Corte Constitucional de Colombia, 2020, p. 10).</i></p> <p>Con relación a la aplicación del artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso para efecto de las sesiones virtuales del Congreso de la República, la norma en mención consagra lo siguiente:</p>

**ARTÍCULO 3o. FUENTES DE INTERPRETACIÓN.** Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional (Ley 5, 1992, artículo 3).

Por lo anterior, se observa que no existe legislación que permita ser fuente de interpretación con el fin de llevar a cabo las funciones del Congreso de la República de manera virtual ante un motivo de fuerza mayor como lo es la pandemia que afecta el mundo y ostensiblemente a Colombia, habida consideración de problemáticas de morbi-mortalidad y de estados de cuarentena, donde miembros del Congreso de la República han sido contagios de COVID-19, lo que impide el desarrollo de sesiones presenciales en los recintos del Congreso.

Por consiguiente, es urgente que el Congreso de la República legisle adicionando su propio reglamento (Ley 5 de 1992) en lo que concierne a los casos y situaciones en que deba sesionar en forma virtual, haciendo uso de las tecnologías de la información para asegurar el permanente funcionamiento de la democracia frente a la ausencia de la presencialidad como lo señala la Carta Política colombiana. Legislar virtualmente obedece a situaciones de excepción, como lo es el caso de las emergencias sociales, ambientales y ecológicas que se constituyen en un motivo de fuerza mayor para que el Congreso de la República legisle en la presencialidad. Por tanto, las sesiones virtuales una vez sea expedida la presente Ley de la República, adquiere legitimidad y legalidad ante situaciones excepcionales que impidan la presencialidad de la Rama Legislativa.

Con los anteriores fundamentos, dejamos a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley que pretende modificar y adicionar la Ley 5 de 1992, en cuanto a la posibilidad de realizar sesiones virtuales ante situaciones de emergencia económica, social y ecológica, en este caso como el que está viviendo el país por el coronavirus COVID-19, que se ha extendido a todo el territorio nacional, amenazando la vida de las personas y de los congresistas que constituyen la democracia representativa del pueblo colombiano.


Aspiramos a que el Congreso de la República apruebe esta loable iniciativa que enriquece legislativamente la redacción y contenido del artículo 85 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de Colombia, para dotar aún más de legalidad manifiesta las sesiones virtuales

del Congreso de la República con una normatividad que así lo señale dentro de su propio reglamento como lo es la Ley 5 de 1992.

De los H. Congresistas:

  
**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
 Senador de la República

  
**JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
 Senador de la República

  
**EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI**  
 Senador de la República

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
 Representante a la Cámara

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 086/20 Senado “**POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS SESIONES VIRTUALES POR MOTIVOS DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL, ECOLÓGICA Y SANITARIA PRODUCIDA POR PANDEMIAS QUE AFECTEN LA VIDA Y LA SALUD DE LOS CONGRESISTAS**”, 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 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI; Honorable Representante CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO. 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 20 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**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2020**  
**SENADO**

*por el cual se modifica el inciso 2° del párrafo correspondiente al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones –P. L. “Más planeación menos adición para evitar la corrupción”.*

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ de 2020 Senado**

“Por el cual se modifica el inciso 2 del párrafo correspondiente al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones” –  
 PL. “Más planeación menos adición para evitar la corrupción”.

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley.** El objeto de la presente Ley tiene como propósito aplicar los principios de economía, planeación y previsibilidad en las adiciones presupuestales a que son sujetos los contratos celebrados bajo la Ley 80 de 1993 “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública El Congreso de Colombia” disminuyendo el porcentaje de adición que actualmente está en cincuenta por ciento 50% del valor inicial del contrato según lo establecido en el artículo 40 de la citada Ley a veinticinco por ciento 25%.

**Artículo 2°.** Modifíquese el inciso 2 del párrafo correspondiente al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo: En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del **veinticinco por ciento (25%)** de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

**Artículo 2°. VIGENCIA.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Senadora de la República

  
**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY**

“Por el cual se modifica el inciso 2 del párrafo correspondiente al artículo 40 de la ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones”

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La corrupción es entendida como el relajamiento de las costumbres morales, con incidencia negativa en las estructuras sociales y, en especial, políticas; en el plano político la corrupción de la dirigencia se manifiesta en el manejo de la cosa pública en su propio beneficio, sin importar la intención histórica del cuerpo social, en especial Colombia quien es un Estado Social de Derecho.

Desde el punto de vista semántico, el diccionario de la Real Academia Española define la corrupción como la “acción y efecto de corroer”. Una de las definiciones más empleadas desde la economía clásica fue propuesta por Klitgaard, como función de la discrecionalidad, el monopolio y la falta de transparencia a través de la siguiente fórmula: M (monopolio) + D (discrecionalidad) – A (responsabilidad) = C (corrupción)<sup>1</sup>.

El Programa de Naciones Unidas <sup>2</sup> para el Desarrollo en el año 2004 da un concepto más amplio:

*“El mal uso del poder público o de la autoridad para el beneficio particular, por medio del soborno, la extorsión, la venta de influencias, el nepotismo, el fraude, el tráfico de dinero y el desfalco”.*

El Banco Mundial define la corrupción como, el abuso de un cargo público para beneficio privado, concepto que ha permitido vincular la corrupción con prácticas tales como intercambio de favores, el soborno y el nepotismo.

<sup>1</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), *Guía anticorrupción para las empresas*, Bogotá, 2014, p. 25 y ss.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Anticorrupción. Nota práctica*, 2004, p. 2.

En lo que respecta al Derecho Administrativo la corrupción ha sido estudiada por muchos autores, pero en profundidad por Mairal<sup>3</sup> quien hace referencia que el contrato administrativo está armado para favorecer a los negociados y la corrupción.

Esta autora afirma categóricamente que "(...) su grado de difusión difiere significativamente entre los diversos países. En algunos países el fenómeno es esporádico mientras que en otros la corrupción se ha instalado como un modo necesario para operar normalmente en ciertos sectores de la sociedad y de la economía". Es así que, la transparencia se debe constituir en una exigencia de la Administración Pública, que integre los principios de planeación y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, en especial aquellos que de inversión pública que permite el desarrollo de los territorios.

**Planear** hace alusión a prever para dirigir el camino hacia la consecución de una meta; administrar, para ir paso a paso, bajo circunstancias en las que concurren tanto elementos determinados como factores que son aleatorios; planear es tener una proyección, una ruta previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de empear una obra pública<sup>4</sup>.

**Planificar**, en cambio, está relacionado con la optimización de recursos para hacerlos alcanzar, de llevar a cabo un objetivo con los medios con que se cuenta, de ejercer un control sobre ejecutores, acciones e insumos, paso a paso, durante las diferentes etapas del desarrollo de la obra pública; es desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con que se cuenta, ante necesidades que exceden los recursos.

*"La planificación del territorio fue en los años cincuenta el primer ejemplo de cómo solucionar jurídicamente problemas complejos que van mucho más allá de la tradicional evitación de peligros... El plan es necesario como instrumento adicional, porque una evolución urbanística ordenada presupone la realización de un gran número de objetivos y de amplios contextos para que del cúmulo de proyectos individuales no surja una yuxtaposición inconexa, sino que la zona urbana en cuestión presente las características de una satisfactoria "composición".* Wahl (2006).

<sup>3</sup> Mairal, Héctor A., ob. cit. (cfr. nota 57).

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. *Hacia una política pública para la eficiencia y la transparencia en la contratación.* (2006).

Los problemas de contratación pública en Colombia están ampliamente consentidos por la Ley 80 de 1993, instrumento normativo por medio del cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En octubre del presente año, esta disposición normativa que cumplirá 27 años, tiene como objeto principal, según lo dispuesto en su artículo primero, *disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.*

Sin duda alguna en los últimos años y tras algunos intentos fallidos por parte del legislativo de sacar adelante una reforma al modelo de contratación estatal en el país, el cual se divide en posiciones, entre aquellos que se inclinan por la rapidez y la eficiencia en la contratación y otros que pretendemos garantizar una planeación y ejecución óptima de los recursos públicos, cerrándole puertas a la corrupción; y quienes seguiremos apostándole a una verdadera transformación de fondo del estatuto general de contratación, pero que tenemos la obligación y mientras esta reforma es posible, cerrar aquellas líneas delgadas que permiten permear los procesos de contratación y que se han convertido en instrumentos mal utilizados para la ejecución de los contratos de inversión pública en todo el territorio nacional.

Se considera que las adiciones presupuestales debe considerarse como un instrumento que permita una flexibilidad en los presupuestos de los contratos de inversión pública, y que su naturaleza es la de permitir concluir a feliz término los contratos en etapa de ejecución, y que sólo hay adición a un contrato cuando se agrega a su alcance físico inicial algo nuevo, es decir, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando se realiza un ajuste del valor estimado del contrato, porque el cálculo de cantidades de obra estimada en el momento de celebrar el contrato no fue adecuada; es decir, los mayores valores del contrato no se presentan por mayores cantidades de obra por cambios introducidos al alcance físico de las metas del objeto del contrato, sino que esas mayores cantidades surgen de una deficiente estimación inicial de las cantidades de obra requeridas para la ejecución del objeto del contrato.

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo del presente proyecto de Ley es modificar el porcentaje en las adiciones realizadas a los contratos que celebran las entidades estatales, los cuales según lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 corresponde al cincuenta (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, y que se espera con el presente proyecto de ley se reduzca al veinticinco (25%).

#### JUSTIFICACIÓN

La Administración Pública maneja la planeación como una actividad que permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad y dignificar y enriquecer la función pública. El enfoque gubernamental está orientado a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para que sus resultados impacten en la sociedad, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad. A su vez, la planeación es una técnica de gobierno para dirigir y regular los procesos de desarrollo socioeconómico, vista así no sólo como un conjunto de procedimientos técnicos para la realización de un plan, sino como un procedimiento político orientado a la satisfacción de las demandas sociales y la procuración del desarrollo (Ramos y Cienfuegos, 1995).

La planeación es un principio de la actividad contractual y administrativa pública. En la actualidad, gran parte de los problemas en contratación estatal obedecen a que la planeación se concibe como una actividad estática, **este proyecto de ley establece el principio de concebir la planeación como un sistema dinámico al servicio de la comunidad y al contrato, como una herramienta al servicio de los fines del Estado.**

Las Entidades Estatales deben realizar un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus participantes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones, sin afectar drásticamente los presupuestos iniciales de los contratos estatales.

El presente proyecto se sustenta en el principio de la planeación en los contratos estatales, bajo el marco de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, su desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Así como lo deja en evidencia el Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C del 24 de abril de 2013, radicación n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315).

A nivel normativo hay ausencia de un desarrollo expreso, pero existen referentes conceptuales sobre la materia, pues algunas disposiciones aluden a la exigencia de realizar ciertas actividades que, en mayor o menor grado, pueden satisfacer el deber de conocimiento previo, sobre el futuro contrato desde diferentes ópticas.

En Colombia, uno de los mayores problemas en materia de contratación pública se relaciona con los costos finales de los contratos, los cuales en la actualidad pueden terminar alcanzando hasta un cincuenta por ciento 50% adicional al valor inicial, según lo establece la norma soportada por el artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Ahora bien, en Colombia todo contrato estatal requiere de un proceso precontractual, el cual está integrado por los principios de; principio de transparencia, principio de selección objetiva, principio de buena fe, principio de publicidad, principio de igualdad, libre concurrencia, principio de planeación, omisión al deber de planeación y principio de previsibilidad.

Dentro de los principios anteriormente descritos resaltaremos tres 3, que se consideran detalladamente en la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

**1. Principio de economía.** Este principio tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal.

En desarrollo de este principio, la norma legal busca asegurar la selección objetiva del contratista mediante los procedimientos y etapas que sean estrictamente necesarios, dentro de términos preclusivos y perentorios, con el impulso oficioso de la administración para evitar dilaciones en la escogencia. Bajo esta misma orientación, la propia normativa señala que la interpretación de las disposiciones que regulan los procedimientos contractuales no debe dar lugar a trámites diferentes o adicionales y proscribida la falta de decisión de la administración cuando ella se fundamenta en defectos formales o inobservancia de requisitos. Las reglas del procedimiento deben estar al servicio de los fines estatales y la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, al tiempo que propende por la adopción de procedimientos que solucionen prontamente las controversias.

1. **Principio de planeación.** Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a necesidades reales de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.

Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Omitir dicho deber o principio puede conducir a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto.

De acuerdo con este principio, los contratos de obra de las entidades públicas deben elaborar y entregar estudios completos, planos y diseños definitivos para la ejecución del contrato. Estos documentos deben ser elaborados por la entidad con anterioridad a la convocatoria formulada a los oferentes para que presentaran cotización, con el fin de determinar con precisión las cantidades de obras a ejecutar.

2. **Principio de previsibilidad.** Implica la sujeción plena a la identificación, tipificación y asignación lógica y proporcional entre las partes intervinientes, de los riesgos o contingencias del contrato, de manera tal que la estructuración del negocio se haga sobre la base de la anticipación, lo más completa posible, de todos aquellos eventos que puedan a futuro impactar la conmutatividad. En consecuencia, el equilibrio surgido al momento de proponer o contratar, que de no ser previstos y sujetos a mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato, puedan generar en situaciones causantes de desequilibrio económico.

Todos los contratos del Estado llevan implícito el concepto de previsibilidad o de contingencias plenas. Lo anterior implica, para efectos de consolidar la previsibilidad y en consecuencia dar un tratamiento proporcional al riesgo o contingencia en los contratos estatales, que se efectúen las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente

negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo para determinar los mecanismos tendientes a mitigar su impacto.

Ahora bien, si los anteriores principios se aplican de forma ordenada y correcta por parte de los formuladores de los procesos que hacen parte integral de la contratación pública en Colombia, como puede ser entendido, que un proyecto que inicialmente cuesta 10 mil millones de pesos, pueda terminar costando 15 mil millones de pesos, el 50% del valor inicial. **¿Dónde quedan los principios de economía, planeación y previsibilidad?**

Acorde con lo anterior, consideramos que la definición de planeación no se puede limitar a un cumplimiento de requisitos exigidos en la ley, sino que su efectividad exige acciones concretas en la contratación pública, en la que se debe incluir el seguimiento técnico a la formulación de los pliegos, y en especial a los presupuestos que permiten dar vida a la inversión pública en el país y al desarrollo de los territorios, de tal forma que incluso ante la presencia de eventos inesperados se cuente con las herramientas para su solución.

Al respecto de lo ya mencionado, la sentencia del Consejo de Estado sec 3ª. exp. 19730, 5 febrero de 2012, establece que una verdadera planeación debe involucrar el establecimiento de necesidades, objetivos y metas, la definición de estrategias y medios para lograrlos, la organización para poner en práctica las decisiones, seleccionando los diversos cursos de acción futuros, incluyendo una revisión al desempeño y retroalimentación, para hacer los ajustes necesarios en los futuros procesos que se lleguen a realizar.<sup>5</sup>

La preocupación por la planeación obedece a la necesidad colectiva y económica de optimizar recursos, reducir costos, minimizar errores humanos y alcanzar el desarrollo de la inversión pública óptima que requerirá el país en un proceso de recuperación económica después de superar los impactos primarios de los estados de emergencia originados por la atención del Covid-19, en todo el territorio nacional.

<sup>5</sup> Ramírez plazas, Jaime. Planeación (2008). Presupuesto y Contratación Municipal. Bogotá: Librería ediciones del Profesional Ltda.

La ausencia de planeación crea un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades y los medios con que se cuenta, en especial con la existencia de un porcentaje elevado, que supera por muchos los costos de imprevisibilidad en la celebración de los contratos de naturaleza pública. Estamos convencidos de que si aplicamos los principios anteriormente descritos este porcentaje en adiciones presupuestales podría pasar de 50% a 25%, generando una dinámica de mayor transparencia, fortaleciendo los modelos de planeación del país, erradicando conductas de improvisación y cerrando brechas a la corrupción. Lo cual, sin duda alguna les permitirá a las regiones dinamizar su desarrollo, dando alcance a nuevos proyectos de inversión pública, optimizando recursos, que contribuirán de forma significativa al desarrollo integral de sus comunidades.

**FUNDAMENTO JURÍDICO**

Dentro de la regulación de las adiciones se establece que estas solo tendrán lugar cuando se requiere agregarle elementos no previstos pero que son conexos con el objeto contratado y su realización indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratar. Por su parte la sala de consulta de servicio civil del Consejo de Estado ha manifestado que en la norma transcrita, las expresiones "adicionar" y "valor inicial", tienen un significado común: es el caso de un contrato que requiere de modificaciones que inciden en su valor original, no porque correspondan al simple resultado de multiplicar cantidades de obra y precios originalmente pactados, sino porque se trata de obras nuevas o distintas respecto de las contratadas, y que son indispensables para que el objeto contractual cumpla la finalidad buscada por la entidad estatal contratante. Dada esta necesidad, no obstante, el valor de lo adicionado sólo puede llegar a la mitad del valor originalmente establecido. Esta limitación impuesta por el legislador se constituye en una medida de control para prevenir el desconocimiento de los procesos licitatorios en razón de la cuantía, así como para garantizar la transparencia, la selección objetiva y el principio de planeación en la contratación estatal.<sup>6</sup>

Un primer acercamiento al tema desde el ámbito jurídico muestra que en el ordenamiento legal colombiano la planeación no es delimitada de forma conceptual, sino que por medio de presupuestos o referentes, se dan guías que sirven para

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Bogotá, nueve (9) de septiembre de dos mil ocho (2008). Radicación No. 1.920.

darle cumplimiento como principio rector de la contratación estatal en general (art. 25 de la Ley 80 de 1993), su implementación, difusión y desarrollo se presenta como parte del procedimiento para hacer contratos en el estado y en materia de obras públicas, aún requiere un desarrollo práctico, desde un componente técnico y jurídico en la ejecución, para superar el nivel teórico, propio de la prescripción normativa, que la limita al cumplimiento de actividades en la etapa precontractual <sup>7</sup>.

**CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley consta de 3 artículos incluida su vigencia. A través de los cuales se modifica el inciso 2 del parágrafo correspondiente al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que permitirá disminuir el porcentaje de las adiciones presupuestales en los contratos estatales, del cincuenta por ciento (50%) al veinticinco por ciento (25%).

**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios que comprometan el fisco nacional, únicamente autoriza la eventual apropiación presupuestal, siguiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional que los Proyectos de Ley, de iniciativa del Congreso, se deben limitar "a autorizar un gasto público" y no ordenar "al Ejecutivo a llevarlo a cabo". <sup>8</sup>

<sup>7</sup> Expósito Vélez, Juan Carlos (2004). La Configuración del Contrato de la Administración Pública en el Derecho Colombiano y Español, reimpr. corregida y aumentada. Bogotá: universidad externado de Colombia.

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1249 de 2001, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.



**PROPOSICIÓN**

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales en especial la obligación del Estado de proponentor por los principios de Por estos motivos ponemos a consideración esta iniciativa para su votación.

Cordialmente,

  
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

  
ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 091/20 Senado “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL INCISO 2 DEL PARÁGRAFO CORRESPONDIENTE AL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 80 DE 1993, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” –PL. “**MÁS PLANEACIÓN MENOS ADICIÓN PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN**”, 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 la Honorable Senadora EMMA CLAUDIA CASTELLANOS y la Honorable Representante ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL. 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 20 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 LEY NÚMERO 92 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se modifica la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia -con relación a la adopción desde el vientre- Ley adopción desde el vientre.*

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_**

“Por medio del cual se modifica la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia – con relación a la adopción desde el vientre - Ley Adopción desde el Vientre”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** Modificar los artículos 63, 66 y 72 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia – para permitir el consentimiento libre, informado y voluntario de dar en adopción desde el vientre.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el artículo 63 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 63. PROCEDENCIA DE LA ADOPCIÓN.** Sólo podrán adoptarse los menores de 18 años declarados en situación de adoptabilidad, o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres, **incluidos los no nacidos.**

Si el menor tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

**ARTÍCULO 3º.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 66. DEL CONSENTIMIENTO.** El consentimiento es la manifestación informada, libre y voluntaria de dar en adopción a un hijo o hija por parte de quienes ejercen la patria potestad ante el Defensor de Familia, quien los informará ampliamente sobre sus consecuencias jurídicas y psicosociales. Este consentimiento debe ser válido civilmente e idóneo constitucionalmente. Para que el consentimiento sea válido debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que esté exento de error, fuerza y dolo, y tenga causa y objeto lícitos.

2. Que haya sido otorgado previa información y asesoría suficientes sobre las consecuencias psicosociales y jurídicas de la decisión.

Es idóneo constitucionalmente cuando quien da el consentimiento ha sido debida y ampliamente informado, asesorado y tiene aptitud para otorgarlo. Se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto **o en cualquier momento durante el embarazo.**

A efectos del consentimiento para la adopción, se entenderá la falta del padre o la madre, no solamente cuando ha fallecido, sino también cuando lo aqueja una enfermedad mental o grave anomalía psíquica, certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

No tendrá validez el consentimiento que se otorgue en relación con adoptantes determinados, salvo cuando el adoptivo fuere pariente del adoptante hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o que fuere hijo del cónyuge o compañero permanente del adoptante.

**Quien o quienes expresen su consentimiento antes del nacimiento, podrán revocarlo dentro de los treinta (30) días siguientes al nacimiento. Y quien o quienes lo expresan con posterioridad al nacimiento, podrán revocarlo en cualquier momento dentro de los treinta (30) días siguientes a su otorgamiento.**

Los adolescentes deberán recibir apoyo psicosocial especializado por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - para que puedan permanecer con su hijo o hija, o para otorgar el consentimiento libre e informado. El consentimiento del padre o madre menor de dieciocho (18) años tendrá validez si se manifiesta con el lleno de los requisitos establecidos en el presente artículo. En este caso estarán asistidos por sus padres, o personas que los tengan bajo su cuidado y por el Ministerio Público.

**Parágrafo.** El consentimiento de adopción de hallarse que ha sido medido por fines de lucro quedará revocado automáticamente, sin perjuicio de las acciones penales a las que haya lugar por este hecho.

**ARTÍCULO 4º.** Modifíquese el artículo 72 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 72. ADOPCIÓN INTERNACIONAL.** Además de las disposiciones anteriores, la adopción internacional se registrará por los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia sobre esta materia.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como autoridad central, autorizará a los organismos acreditados y agencias internacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley y los convenios internacionales ratificados por Colombia, y teniendo en cuenta la necesidad del servicio. El Ministerio del Interior y de Justicia reconocerá personería jurídica e inscribirá a sus representantes legales.

**Para efectos de la adopción internacional, el consentimiento otorgado antes del nacimiento, no se entenderá dado sino hasta que cese el término de revocatoria del mismo; es decir, treinta días después del nacimiento.**

**ARTÍCULO 5°. Asesoría e información.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como autoridad central, deberá establecer la manera de ofrecer asesoría e información completa a los padres del que se encuentra en gestación, para que puedan acceder de manera fácil al mecanismo de consentimiento de la adopción desde el vientre. Así mismo, establecerá el protocolo para que el consentimiento sea libre, informado y voluntario, y se garantice que no hay iniciativa de lucro o ilícita de por medio.

**ARTÍCULO 6°. Promoción.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las entidades públicas nacionales, departamentales o distritales podrán adelantar campañas a favor de la adopción desde y fuera del vientre, tanto para quien dá en adopción como para quien adopta.

**ARTÍCULO 7°. Sanciones.** El consentimiento otorgado antes del nacimiento con fines de lucro o cualquier causa ilícita, se entenderá por no dado y se aplicarán las sanciones penales establecidas para este tipo de conducta de acuerdo al Código Penal, art. 232.

**ARTÍCULO 8°. Vigencia.** Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

De la senadora y representantes,

  
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

  
ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY**

"Por medio del cual se modifica la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia – con relación a la adopción desde el vientre"

**ANTECEDENTES**

Latinoamérica padece de una situación crítica respecto a la planificación de embarazos, pues se estima que el 56% del total de embarazos no son planeados, ubicándolo como el continente con mayor porcentaje de embarazos no planeados en el mundo<sup>1</sup>. Lo anterior, no se debe confundir, sino que se debe complementar con la cifra de embarazos no deseados, los cuales en Colombia el 21,3% del total de los embarazos se dan en dicha condición<sup>2</sup>. Así mismo, esto es afectado por el embarazo adolescente que en Colombia alcanza a "una de cada cinco adolescente entre 15 y 19 años"<sup>3</sup>.

Esta situación debe llevar al Estado colombiano a fortalecer la paternidad y maternidad responsable, que permite evitar embarazos no planeados o no deseados y con ello también proteger la vida del niño no nacido, evitando así cualquier tipo de discriminación por 'deseo'. En este sentido, el Estado no puede desproteger los derechos del no nacido por su condición de planificado o deseado; sino que tiene, en todos los casos, la obligación de protección "para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos"<sup>4</sup>. Entre los múltiples derechos que le asisten a todo niño está el de tener una familia:

"Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, **tener una familia y no ser separados de ella**, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión"<sup>5</sup> (negrilla fuera del texto).

<sup>1</sup> Sedh, Gilda., Singh, Susheela and Hussain, Rubina (2012). *Intended and Unintended Pregnancies Worldwide in 2012 and Recent Trends*. Stud Fam Plan, 2014. Obtenido de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4727534/>

<sup>2</sup> Ministerio de Salud de Colombia (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Tomo II: Componente de Salud Sexual y Reproductiva*.

<sup>3</sup> Ministerio de Salud de Colombia. *Embarazo Adolescente en Colombia*. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/embarazo-adolescente/anexo-cifras-embarazo-adolescente-en-colombia-documentoICFB-jul-2013.pdf>

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, art. 44.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Por esto, una de las más grandes oportunidades que el Estado tiene para garantizar los derechos de los niños, en los escenarios de indeseados, es la adopción. En Colombia, desde el 2010 un total de 6.610 personas solicitaron adoptar, de los cuales un poco menos del 50% (3433) fueron aprobados<sup>6</sup>. En estas solicitudes, existe una búsqueda intencional de los interesados en adoptar niños menores de cuatro años, y de estos, preferiblemente menores de un año, por diferentes motivos<sup>7</sup>.

A pesar de que el Estado es responsable de trabajar por la adopción del menor en cualquiera de sus etapas, estas dos realidades anteriormente presentadas no pueden ser ignoradas, lo que demuestra la existencia de una inmensa oportunidad para el cumplimiento del mandato constitucional al Estado de protección de los derechos de los niños, sin importar si son o no planificados, o si son o no deseados. Oportunidad que es posible hacer tangible en la autorización permitida a la madre, de manifestar el consentimiento de dar en adopción desde el vientre. Este Proyecto de Ley representa la esperanza de garantía de derechos a todos los niños, la eliminación de la discriminación a la vida desde el vientre y el cumplimiento de la Constitución. Al fin y al cabo, "cada niño necesita que alguien esté *loco por él* y que esté dispuesto a hacer cualquier cosa por su bienestar"<sup>8</sup>.

A partir de lo anterior, existen numerosos antecedentes de la aproximación a la manifestación del consentimiento de adopción desde el embarazo en diferentes ordenamientos jurídicos, tanto en el nuestro como en otros.

- o Colombia

La preocupación por dar pasos en este sentido, se han visto evidenciadas en el país, en Proyectos de Ley como el Número 094 de 2019 en Cámara de Representantes "por medio del cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado y se dictan otras disposiciones"<sup>9</sup>. Dicho proyecto, buscaba autorizar la adopción desde el vientre como alternativa a los embarazos no deseados, pero fue retirado por su autor<sup>10</sup>.

**La situación a nivel mundial**

Existen numerosos antecedentes de la aproximación a la manifestación del consentimiento de adopción desde el embarazo en diferentes ordenamientos jurídicos del mundo, tanto en el nuestro como en otros.

<sup>6</sup> El Tiempo (2017). *"Todo niño necesita que alguien esté loco por él"*. Jesús Palacios.

<sup>7</sup> UNICEF (1999). *Adopción Internacional*. Obtenido de: <https://www.unicef.org/publications/pdf/digest4s.pdf>

<sup>8</sup> El Tiempo (2017). Op. Cit.

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso, No. 698 del 2 de agosto de 2019.

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso, Estado de los Proyectos de Ley: retirado el 7 de noviembre de 2019.

- o Argentina

Por otra parte, Argentina ha tenido el debate más amplio en legislación, jurisprudencia y doctrina jurídica respecto a la adopción desde el vientre, siendo el último de estos la presentación de un Proyecto de Ley que permite "adoptar a un bebé 'desde el vientre'"<sup>11</sup>. Lo anterior, buscando legalizar la adopción prenatal que suscitó la decisión judicial de otorgar "la ratificación del consentimiento materno" para adopción previo al nacimiento, a una joven de 18 años en la Provincia de Corrientes, Argentina<sup>12</sup>. En este caso, la mujer, víctima de violación, presentó solicitud de realizar aborto, enmarcado dentro de los no punibles para la legislación argentina, a las 23 semanas de gestación; pero "habiendo recibido información sobre las posibles consecuencias y/o riesgos de llevar a cabo un legrado en este período gestacional", cambió de opinión y libremente decidió "continuar con su embarazo para luego darlo en adopción"<sup>13</sup>. Por lo anterior, la juez falló defendiendo la autonomía de la voluntad que fue expresada con anterioridad al parto, pero sobretodo:

"El interés superior del niño por nacer que atiende a su reconocimiento como persona, defendiendo los derechos de quien no puede ejercerlos por sí mismo, y en ese recorrido, corresponde decidir, como *medida cautelar que asegure el superior interés del niño por nacer, la guarda y/o acogimiento inmediato al nacimiento por una familia seleccionada de la lista de aspirantes a guarda con fines adoptivos*, sin perjuicio de aquello que en definitivo corresponda decidir sobre la voluntad expresada por la progenitora, luego del plazo legal previsto y las resoluciones necesarias para encaminar el proceso adoptivo"<sup>14</sup>.

La anterior decisión responde contundentemente a un interés constante en el legislador argentino de permitir la adopción desde el vientre, como se observa en los Proyectos de Ley S-1957 de 2006, S-3186 de 2010, S-0381 de 2011, S-0043 de 2012, S-3376 de 2013, S-2645 de 2018, Expediente 4744-D-2018, entre otros<sup>15</sup>. En el caso argentino, con claro

<sup>11</sup> Urgente 24 (2020). Un diputado presentó un proyecto para adoptar a un bebé "desde el vientre". Buenos Aires.

<sup>12</sup> Paso de los Libres, Corrientes, Argentina. Sentencia No. 448 del 12 de Julio de 2019, Juez de Familia Marta Legarreta.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Proyecto de Ley S-1957/06: Ley de Adopción Prenatal; Proyecto de Ley S-3186/10, art. 1: "Modifícase el Título IV de la Sección Segunda, Libro Primero del Código Civil... Art. 318.- A fin de velar por el interés superior y evitar la situación de abandono del neonato:... b) La madre asimismo, puede expresar judicialmente su decisión de entregar al niño o niña en adopción desde la toma de conocimiento de su estado de gravidez..."; Proyecto de Ley S-0381/11, art. 1: "Modifíquese el Título IV de la Sección Segunda, Libro Primero del Código Civil de la Nación... Art. 318. La mujer embarazada podrá desde la toma de conocimiento de su estado de gravidez, manifestar judicialmente su decisión de entregar al niño o niño en adopción..."; Proyecto de Ley S-0043/12, art. 1: "Modifícase el Título IV de la Sección Segunda, Libro Primero del Código Civil... Art. 318.- A fin de velar por el interés superior y evitar la situación de abandono del neonato:... b) La madre asimismo,

<p>fundamento legal que "desde la concepción en el seno materno comienza la existencia de las personas"<sup>16</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Chile</li> </ul> <p>La legislación chilena demuestra una gran similitud, y por lo tanto presenta utilidad comparativa con la colombiana. En esta legislación, con exactitud a la colombiana, el Código Civil desconoce la existencia legal de la persona – diferente a la vida – antes del nacimiento<sup>17</sup>. No obstante, la legislación chilena<sup>18</sup> permite que el "procedimiento de susceptibilidad de adopción" pueda "iniciarse antes del nacimiento del niño/a"<sup>19</sup>. Lo anterior, demuestra con claridad que no es incompatible la manifestación de adopción desde el vientre en los ordenamientos que califican la persona desde el nacimiento, como el chileno y el colombiano; pues no se puede confundir la persona con la vida, como bien se sostuvo ante el Congreso Nacional de Chile: "antes de la concepción no puede haber vida humana y después de ella no puede haber sino vida humana"<sup>20</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bolivia</li> </ul> <hr/> <p>puede expresar judicialmente su decisión de entregar al niño o niña en adopción desde la toma de conocimiento de su estado de gravidez..."; Proyecto de Ley S-3376/13, art. 1: "Modifíquese el Título IV de la Sección Segunda, Libro Primero del Código Civil de la Nación... Art. 318. La mujer embarazada podrá desde la toma de conocimiento de su estado de gravidez, manifestar judicialmente su decisión de entregar al niño o niño en adopción..."; Proyecto de Ley S-2465/18, art. 1: "El objeto de la presente ley es incorporar al ordenamiento jurídico nacional la figura de la adopción de personas por nacer..."; Proyecto de Ley Expd. 4744-D-2018, art. 1: "La presente ley tiene por objeto fijar las bases de un protocolo de actuación para brindar acogimiento a la mujer o persona gestante que pasa por la situación de embarazo no intencional. Así mismo, conlleva la finalidad de armonizar derechos y contribuir a la salvaguarda, la preservación y la protección integral de la vida de la mujer o persona gestante, maximizando esfuerzos y recursos para proteger a la persona por nacer y su derecho a la vida".</p> <p><sup>16</sup> Código Civil de Argentina, art. 70.</p> <p><sup>17</sup> Código Civil de Chile, art. 74: "La existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre. La criatura que muere en el vientre materno, o que perece antes de estar completamente separada de su madre, ó que no haya sobrevivido á la separación un momento siquiera, se reputará no haber existido jamás". Idéntica redacción al Código Civil de Colombia, art. 90.</p> <p><sup>18</sup> Observar Ley 19.620, Ley 7.613, Ley 18.703, Decreto 944 de 2000 del Ministerio de Justicia de Chile.</p> <p><sup>19</sup> Servicio Nacional de Menores de Chile (Sename). Objetivo Departamento de Adopción. Obtenido de: <a href="https://www.sename.cl/web/index.php/que-es-la-adopcion/">https://www.sename.cl/web/index.php/que-es-la-adopcion/</a></p> <p><sup>20</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley No. 20.699: Día de la adopción y del que está por nacer", 37, Santiago de Chile.</p>	<p>El caso de Bolivia igualmente presenta gran relevancia, pues el Código Niña, Niño y Adolescente declara "nulo el consentimiento dado antes del nacimiento"<sup>21</sup>. No obstante, mediante Proyecto de Ley que se encuentra en trámite<sup>22</sup>, se pretende la modificación del Código mencionado, pues acorde al Código Civil Boliviano<sup>23</sup> "al que está por nacer" (nasciturus), "se lo tiene por nacido en todo lo que le pueda favorecer", como el derecho a la vida" y "...el derecho a ser adoptado"<sup>24</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Estados Unidos</li> </ul> <p>Por su parte los Estados Unidos regulan la adopción de manera estatal, por lo que, dependerá de cada Estado la autorización de manifestar el consentimiento de adopción previo al parto. En este sentido, el Estado de Alabama, permite la manifestación de consentimiento en cualquier momento antes del parto y el periodo de retractación es de cinco días a partir del nacimiento<sup>25</sup>. Así mismo, en Hawái se permite el consentimiento previo de los padres respecto a la adopción del niño<sup>26</sup>. En el Estado de Washington, se permite manifestar el consentimiento previo al parto de dar en adopción, el cual se hace ejecutable 48 horas después del nacimiento<sup>27</sup>; al igual que en el Estado de Wisconsin<sup>28</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Europa</li> </ul> <p>Los Países Bajos contemplan la posibilidad de dar el consentimiento y solicitar la adopción antes del nacimiento, cuando se trata de adopción complementaria<sup>29</sup>. Igualmente, la República de Finlandia permite el consentimiento materno previo al nacimiento cuando el embarazo es resultado de un tratamiento de fertilidad asistido y el adoptante se encuentra</p> <hr/> <p><sup>21</sup> Código Niña, Niño y Adolescente de Bolivia (Ley 548 de 2014), art. 48.</p> <p><sup>22</sup> Cámara de Diputados de Bolivia, PL No. 180/2019-2020 – Estado Ley: Proyectos de Ley en Tratamiento.</p> <p><sup>23</sup> Código Civil de Bolivia, artículo 1: "Al que está por nacer se le considera nacido para todo lo que pudiera favorecerle, y para ser tenido como persona basta nacer con vida".</p> <p><sup>24</sup> Torrez Saracho, Ginna M., Poppe Inch, Horacio y Dorado Middag, Luis F. Proyecto de Ley 180 de 2019: "De modificación de la Ley 548 del 17 de julio de 2014 'Código Niña, Niño y Adolescente' para permitir la adopción prenatal", Bolivia: 2019.</p> <p><sup>25</sup> Código de Adopción de Alabama (Alabama Adoption Code), sección 26-10A-13.</p> <p><sup>26</sup> Código de Hawái (Hawaii Code), sección 578-2.</p> <p><sup>27</sup> Código Revisado de Washington (Revised Code of Washington), sección 26-33-160</p> <p><sup>28</sup> Código de Wisconsin (Wisconsin Code), sección 48-81.</p> <p><sup>29</sup> Código Civil Neerlandés (Dutch Civil Code), artículo 1:230.</p>
<p>registrado<sup>30</sup>. Así mismo, la República Federal Alemana permite que el padre que no tenga vínculo con la madre pueda dar consentimiento respecto a la adopción incluso antes del nacimiento<sup>31</sup>.</p> <p><b>OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley busca autorizar el consentimiento dado desde el vientre respecto a la adopción del no nacido. Ello, ante una realidad de embarazos no planeados y no deseados, hace imperativo ajustar la legislación existente, de tal modo que se protejan los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico al no nacido. De este modo, también se alivia la decisión de los padres que no quieren engendrar, pues se abre la opción para que de manera expedita se entregue al niño en adopción. Así, el Proyecto de Ley cumple tanto el propósito de proteger los derechos del <i>nasciturus</i>, como el de los padres, siempre que su objetivo no esté mediado por intereses de lucro.</p> <p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>I. La adopción en Colombia</p> <p>a. Situación actual</p> <p>La adopción en Colombia está regulada por la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia. Esta, modificó el paradigma que traía el Código del Menor – Decreto 2737 de 1989 – al declarar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no únicamente objetos de protección<sup>32</sup>. En este sentido, y para lo propio a la adopción, se entendió que "los niños necesitan protección integral en muchas otras situaciones y deben poder ser adoptados no solo cuando se encuentran abandonados, sino cuando sus derechos necesitan protección integral"<sup>33</sup>. Protección que claramente se fundamenta en la</p> <hr/> <p><sup>30</sup> Ley de Adopción Finlandesa (Finnish Adoption Act), sección 15.</p> <p><sup>31</sup> Código Civil Alemán (BGB), sección 1747.</p> <p><sup>32</sup> Salcedo García, Laura M. (2015). Alcance de la Sentencia T-844 de 2011 en la declaratoria de adoptabilidad en favor de la familia extensa: Trabajo de grado. Bogotá: Universidad de los Andes.</p> <p><sup>33</sup> Castillo Pinzón, Mariana (2008). La adopción en la Ley 1098 de 2006: Proyecto de Hipertexto en Derecho de Familia, p. 112. Bogotá: Universidad de los Andes.</p>	<p>familia, pues se le catalogó como "la principal responsable del respeto y de la protección de los demás derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes"<sup>34</sup>, y quien "constituye una condición para la realización de los restantes derechos fundamentales del niño"<sup>35</sup>. Es decir, y en palabras de la Corte, "el desarrollo armónico e integral del menor depende, en buena medida, de que crezca en un ambiente de afecto y solidaridad moral y material". Esto se ve reflejado en el derecho a la familia y "por esta razón, tales disposiciones protegen de manera especial a la familia como institución básica de la sociedad y como factor fundamental para el adecuado desarrollo del menor"<sup>36</sup>.</p> <p>La adopción entonces representa realmente "la respuesta a los preceptos constitucionales e internacionales que amparan el derecho fundamental de los niños a ser amados por una familia"<sup>37</sup>, pues "tiene por fin primordial proteger a la infancia desvalida, mediante la inserción del menor desamparado en una familia que le brinde educación, felicidad y seguridad"<sup>38</sup>. Así, "constituye sin duda, la mejor solución para el doloroso problema de la infancia abandonada, pues la integración familiar es con seguridad el medio más adecuado para la formación espiritual del ser humano, y además cumple acabadamente la función de llenar el vacío creado en un hogar por la ausencia de hijos"<sup>39</sup>. Bajo esta perspectiva de primordial importancia para la garantía de los derechos de los niños que solo se hacen efectivos en la medida que se tenga familia, es que se reglamenta la adopción.</p> <p>La adopción ha de entenderse entonces, en primer lugar, como "una institución diseñada por las leyes para buscar la integración familiar de los menores, y en su beneficio, que por cualquier motivo no pueden desarrollar una vida normal en el entorno de su familia de origen"<sup>40</sup>. El Código referido la define específicamente:</p> <p><i>"La adopción es, principalmente y por excelencia, una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza"</i><sup>41</sup>.</p> <hr/> <p><sup>34</sup> Matarazzo Boriani, Sara A. (2016). La adopción en Colombia: un proceso judicial, psicológico y emocional. Reflexión a partir de una experiencia personal. Revista de Derecho Privado no. 31 de 2016, Universidad Externado de Colombia</p> <p><sup>35</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-587/98, del 23 de febrero de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p><sup>36</sup> <i>Ibidem</i>.</p> <p><sup>37</sup> Matarazzo Boriani, Sara A. (2016). Op. Cit.</p> <p><sup>38</sup> Méndez Costa, María J., Lorenzo de Ferrando, María R., Cadoche de Azvalinsky, Sara., D'Antonio, Daniel H., Ferrer, Francisco A., Rolando, Carlos H. Derecho de Familia, Tomo Segundo. Santa Fe: Rubinzal – Culzoni.</p> <p><sup>39</sup> <i>Ibidem</i>.</p> <p><sup>40</sup> Acedo Penco, Ángel (2013). Derecho de Familia. Madrid: Dykinson.</p> <p><sup>41</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), art. 61.</p>

Por lo anterior, la Corte la llama "la medida de protección por excelencia"<sup>42</sup>, pues restablece los vínculos familiares y, con ellos, el goce efectivo de diversos derechos fundamentales, empezando por el derecho fundamental a tener una familia y no ser separado de ella.

Consecuentemente, el Código de la Infancia y la Adolescencia desarrolla los preceptos de la adopción como quienes pueden ser adoptados – art. 63 –, quienes pueden adoptar – art. 68 –, el consentimiento para dar en adopción – art. 66 –, los efectos de la adopción – art. 68 –, y el procedimiento bipartito de la adopción – arts. 108 y 124. Respecto a estos artículos, es necesario hacer énfasis primeramente en el procedimiento de adopción, el cual se divide en un procedimiento administrativo, donde se busca la declaración de adoptabilidad y un procedimiento judicial que declara la filiación entre el adoptado y el adoptante.

**b. El procedimiento de adopción**

En primer lugar, la declaración de adoptabilidad del procedimiento administrativo "garantiza el respeto por todos los derechos de los niños en conjunto y elimina el presupuesto de encontrarse abandonados para poder aplicar una medida de protección"<sup>43</sup>. La autoridad responsable es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – y concluye con la declaración de 'adoptable'<sup>44</sup>. Ahora bien, como se mencionó previamente, la adoptabilidad dejó de ser una cuestión que procedía únicamente ante el abandono para pasar a proceder en las siguientes situaciones:

- (i) La providencia del defensor de familia que la declara frente a la imposibilidad de reintegrarse con la familia biológica porque persisten circunstancias de desprotección.
- (ii) La autorización que el defensor de familia expide en caso de abandono del menor o situación irreversible de vulneración de derechos.
- (iii) La firmeza del consentimiento otorgado por los padres biológicos para la adopción del niño, niña o adolescente<sup>45</sup>.

En los primeros dos supuestos de la declaración de adoptabilidad, se predispone el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD –, el cual se surte ante

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-814/01, del 2 de agosto de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.  
<sup>43</sup> Castillo Pinzón, Mariana (2008). Op. Cit., p. 137.  
<sup>44</sup> Organización de los Estados Americanos. *Regulación de la adopción de menores en Colombia*. Obtenido de: [https://www.oas.org/dij/esp/Regulacion\\_de\\_la\\_adopcion\\_de\\_menores\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dij/esp/Regulacion_de_la_adopcion_de_menores_Colombia.pdf)  
<sup>45</sup> Matarazzo Boriani, Sara A. (2016). Op. Cit.

denuncia a las autoridades por "presunta inobservancia, amenaza o vulneración de derechos a un niño, niña o adolescente"<sup>46</sup>. Ante la verificación de la vulneración y la apertura del proceso, el ICBF ordenará:

- i) El reintegro familiar,
- ii) La ratificación de la medida de protección de permanecer en los servicios de protección hasta por un año, con intervención terapéutica a la familia o
- iii) La declaratoria de adoptabilidad<sup>47</sup>.

Es decir, la declaratoria de adoptabilidad en estos casos siempre es parte de un PARD, pero no todo PARD concluye en declaratoria de adoptabilidad.

Adicionalmente, como parte del procedimiento administrativo, el ICBF está obligado a cumplir un protocolo, previa declaración de adoptabilidad, en el cual se le exige, entre otras cosas, que busque a algún familiar extenso del niño (hasta sexto grado de consanguinidad)<sup>48</sup>. Este protocolo, motivado a raíz de la Sentencia T-844 de 2011, es una de las razones por las que las estadísticas en Colombia en cuanto a adopciones continúan en descenso por falta de declaratorias de adoptabilidad, pues muchas veces resulta penosa la investigación de familia extensa requerida.

En segundo lugar, el procedimiento de adopción sufre una etapa judicial. En esta, un juez de familia declara, mediante sentencia judicial, la relación paterno – filial entre el adoptado y el adoptante<sup>49</sup>. Aquí, se declara la adopción plena y se consuma con la integración del niño a la familia adoptiva<sup>50</sup>.

**c. El principio del interés superior del niño**

Particularmente, la adopción en Colombia se caracteriza por el principio del interés superior del niño, fundamentado en el artículo 44 de la Constitución Política: "Los derechos de los

<sup>46</sup> Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (2013). *La adopción y el derecho a la familia*. Observatorio del Bienestar de la Niñez. Obtenido de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-36.pdf>  
<sup>47</sup> Ibidem.  
<sup>48</sup> Vélez Robledo, María J. *La adopción en Colombia: Historia, mitos y bondades*. Universidad de Manizales. Obtenido de: [http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/2645/Velez\\_Robledo\\_Maria\\_Jose\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/2645/Velez_Robledo_Maria_Jose_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)  
<sup>49</sup> Organización de los Estados Americanos. *Regulación de la adopción de menores en Colombia*. Op. Cit.  
<sup>50</sup> Matarazzo Boriani, Sara A. (2016). Op. Cit.

*niños prevalecen sobre los derechos de los demás*". Para la Corte Constitucional, "el principio del interés superior del niño es fundamental y rige todos los procesos en el que estén involucrados los niños"<sup>51</sup>; por lo que "los órganos legislativos, administrativos y judiciales en sus funciones se obligan a actuar teniendo en cuenta el interés superior del niño"<sup>52</sup>. Por esto, el interés del niño "debe ser independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios públicos encargados de protegerlo"<sup>53</sup>. Todo esto, pues el proceso de adopción "dada su naturaleza eminentemente protectora... debe estar orientado ante todo por la búsqueda del interés superior del menor, el cual se debe aplicar como parámetro de interpretación de todas las normas aplicables"<sup>54</sup>.

Es decir, el interés superior del niño representa el principio de mayor importancia al momento de definir la actuación de cualquier poder, del Estado o autoridad pública y, además, al momento de interpretar las normas.

**d. Instrumentos Internacionales**

Adicionalmente, se presentan los instrumentos internacionales que abarcan de manera más especializada y contundente los derechos de los niños y la adopción:

Norma <sup>55</sup>	Ley Aprobatoria	Artículos Relevantes
Convención Sobre los Derechos del Niño (1990) <sup>56</sup>	Ley 12 de 1991	<b>Preámbulo:</b> "El niño... necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto

<sup>51</sup> Duque Camacho, Andrea P. y Ramírez Torres, Lina M. (2010). *La adopción una medida de protección, garantía y restablecimiento de derechos de los niños y los niños en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.  
<sup>52</sup> Garricá Gutiérrez, Shery C. (2017). *La adopción un contrato o una verdadera medida de protección*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.  
<sup>53</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-408/95, del 12 de septiembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.  
<sup>54</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-510-03, del 19 de junio de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.  
<sup>55</sup> La tabla fue parcialmente tomada y modificada de Castillo Pinzón, Mariana (2008). Op. Cit.  
<sup>56</sup> Castillo Pinzón, Mariana (2008). Op. Cit. Lo particular de la Convención son los dos principios declarados. (i) Principio de interés superior del niño: "El concepto de interés superior del niño, debe ser entendido desde

		<p><b>antes como después del nacimiento</b>" (negrilla fuera del texto).</p> <p><b>Art. 8:</b> "... respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos... las relaciones familiares".</p> <p><b>Art. 19:</b> "... adoptará todas las medidas legislativas... apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio".</p> <p><b>Art. 20:</b> "Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar... tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado... garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños. Entre estos... la adopción".</p> <p><b>Art. 21:</b> "Los Estados partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial"<sup>57</sup>.</p>
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) <sup>58</sup>		<p><b>Art. 7:</b> "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda</p>

el niño en sí mismo, no desde fuera de él". (ii) Principio de corresponsabilidad: "La convención definitivamente contempla el principio de la corresponsabilidad... en la medida en que impone la responsabilidad de la protección del menor en manos tanto del Estado como de la familia y la sociedad", p. 24-25.  
<sup>57</sup> Todas las citas de los artículos: Convención Sobre los Derechos del Niño, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, Asamblea General de las Naciones Unidas.  
<sup>58</sup> Castillo Pinzón, Mariana (2008). Op. Cit. Dos consideraciones a la Declaración. (i) Respecto al art. 16: "El derecho a la familia es uno de los derechos que pretende garantizar la institución de la adopción y es por esto que este artículo tiene estrecha relación con la institución ya que no existiría de no ser por la consagración del presente artículo". (ii) Respecto al art. 25: "Dicho artículo es el que consagra el derecho a la protección social de los niños, y la obligación del Estado de prestársela. El artículo 25 se relaciona estrechamente con el

		discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". <u>Art. 16:</u> "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección del a sociedad y del Estado". <u>Art. 25:</u> "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social" <sup>59</sup> .
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Ley 74 de 1968	<u>Art. 23</u> "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección del a sociedad y del Estado". <u>Art. 24</u> "Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado" <sup>60</sup> .
Convenio de la Haya Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación	Ley 265 de 1996	<u>Art. 1</u> "Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respecto a los derechos

<sup>12</sup> en materia de adopción, ya que uno establece el derecho que debe garantizarse por medio de la adopción, y el segundo establece el derecho de los niños a ser protegidos y la obligación del Estado de hacerlo. Por esto, mediante la adopción el Estado garantiza el derecho de los niños de ser protegidos y de tener una familia y cumple con su obligación establecida", p. 29-30.

<sup>59</sup> Todas las citas de los artículos: Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948, Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>60</sup> Todas las citas de los artículos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Asamblea General de las Naciones Unidas.

en materia de Adopción Internacional (1993)		fundamentales que le reconoce el Derecho Internacional" <sup>61</sup> .
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Ley 16 de 1972	<u>Art. 19:</u> "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

Las normas internacionales presentadas reflejan, nuevamente, el interés superior del niño y su protección antes y después del nacimiento. Estas normas, así mismo, obligan al legislador a adoptar las medidas adecuadas en su protección.

Es necesario, en este punto, hacer mención especial del Convenio de la Haya Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993), ratificado por Colombia mediante la Ley 265 de 1996. Este, establece en su artículo 4:

"Las adopciones consideradas por el Convenio sólo pueden tener lugar cuando las Autoridades competentes del Estado de origen: ...

c) se han asegurado de que...

4) el consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento del niño..."

La Corte Constitucional, aún cuando se declaró inhibida, se pronunció al respecto en la Sentencia C-40 de 2013, en la cual hizo un breve análisis de constitucionalidad de una posible manifestación de adopción previo al nacimiento del niño en la legislación colombiana. En primer lugar, estableció que la norma internacional fijó únicamente el requisito de que, para el reconocimiento del consentimiento en la adopción internacional, este debía darse después del nacimiento:

<sup>61</sup> Todas las citas de los artículos: Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, La Haya, 29 de mayo de 1993.

**"Como puede observarse, la norma no fija los requisitos de las adopciones de menores, ni establece como condición el consentimiento, ni tampoco que éste se produzca luego del nacimiento del menor; lo que se dispone es que el reconocimiento de la adopción internacional por parte del Estado de recepción, se debe condicionar a que el consentimiento de la madre se haya producido luego del nacimiento"<sup>62</sup>.**

Basado en lo anterior, la autorización de consentir prenatalmente no contradice la adopción internacional; pues, en todo caso, dicho consentimiento no es ejecutable sino hasta treinta (30) días después del parto, periodo en el cual la madre puede retractarse. Así mismo, la Corte reconoció la diferencia entre el reconocimiento internacional de la adopción y la existencia y validez nacional de esta:

"(i) Mientras la Ley 265 de 1996 establece las condiciones para que el reconocimiento estatal de las adopciones internacionales, en la Ley 1098 de 2006 se fijan los requisitos legales para la constitución del vínculo filial; esta diferencia es sustancial, porque bien podría ocurrir que una adopción perfeccionada al amparo de la legislación nacional no sea reconocida por otro Estado.

(ii) La Ley 265 de 1996 se refiere exclusivamente a las adopciones internacionales, mientras que el Código de la Infancia y la Adolescencia se refiere a éstas y a las nacionales.

(iii) Si bien ambas normas coinciden en impedir el consentimiento de la madre para la adopción del hijo en gestación, la Ley 1098 de 2006 establece una limitación temporal más extensa, ya que se prolonga hasta un mes después del parto"<sup>63</sup>.

Es decir, las disposiciones internacionales no impiden de ningún modo que en Colombia se permita la manifestación de consentimiento previo al nacimiento. Tal es el caso de Chile, mencionado previamente, y quien también es parte del Convenio de la Haya Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993). Por eso, se modifica igualmente el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia – para proteger el reconocimiento del consentimiento en la adopción internacional.

II. La procedencia del consentimiento desde el vientre

<sup>62</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-403/13, del 03 de julio de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

a. El no nacido como sujeto de manifestación de adopción prenatal

En primer lugar, habrá de resolverse que el no nacido puede ser sujeto de la manifestación de consentir en dar en adopción desde el vientre para poder determinar la modificación al Código de la Infancia y la Adolescencia. En este sentido, es necesario llamarlo así 'consentimiento de dar en adopción', pues, como se demostró previamente, la adopción es un procedimiento mucho más complejo y completo que la simple manifestación de la voluntad de los padres. En realidad, "la adopción se produce luego de una serie de procedimientos enormemente relevantes, después del parto"<sup>64</sup>.

Esta primera cuestión resulta de gran relevancia para nuestro ordenamiento jurídico en donde no se reconoce persona a quien no ha nacido para los efectos legales, así mismo sucede en Chile, a diferencia de países con discusiones similares, como Argentina. No obstante, es claro que el ordenamiento colombiano reconoce, aún en el no nacido, derechos de los que es susceptible. Entre estos está el reconocimiento de derechos del cuidado y la protección desde la concepción:

"Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano, en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad del ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano"<sup>65</sup> (negrilla fuera del texto).

Así mismo, derechos de presunción de filiación:

"El hijo concebido durante el matrimonio o durante la unión marital de hecho tiene por padres a los cónyuges o compañeros permanentes, salvo que se pruebe lo contrario en un proceso de investigación o de impugnación de paternidad"<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Basset, Úrsula C. (2019). *Declaración prenatal de la intención de dar en adopción al hijo: Examen de viabilidad y estudio de impacto en el Derecho Argentino*. La Ley, Tomo 2019-D del 09 de septiembre de 2019.

<sup>65</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), art. 17.

<sup>66</sup> Código Civil de Colombia, art. 213.

Del mismo modo, protección penal a los bienes jurídicos del no nacido:

*"El que por cualquier medio causare a un feto daño en el cuerpo o en la salud que perjudique su normal desarrollo, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses"*<sup>67</sup>.

Y finalmente, protección general de los derechos del no nacido:

*"La ley protege la vida del que está por nacer"*<sup>68</sup>.

*"Los derechos que se diferirían a la criatura que está en el vientre materno, si hubiese nacido y viviese, estarán suspensos hasta que el nacimiento se efectúe. Y si el nacimiento constituye un principio de existencia, entrará el recién nacido en el goce de dichos derechos, como si hubiese existido al tiempo en que se defirieron"*<sup>69</sup>.

*"Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, 'el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento'"*<sup>70</sup>.

Lo anterior demuestra que aún cuando el ordenamiento jurídico no reconoce como persona al no nacido, si le asiste de derechos para su desarrollo integral a la personalidad y una "relación jurídica prenatal con los padres"<sup>71</sup>. De tal modo que perfectamente puede ser sujeto del consentimiento de adopción, aún más, cuando dicha manifestación garantiza el interés superior del niño, como lo dice la Constitución y lo recalca la Corte Constitucional. Este punto se evidencia, pues ante la opción de un aborto o de un hijo no deseado, el interés superior del niño es, cuando así lo determinen sus padres, la adopción, consentida previo al nacimiento.

b. El consentimiento válido de los padres desde el embarazo

Ya que el no nacido es sujeto capaz sobre el cual recae el consentimiento de adopción, es necesario igualmente establecer la validez del consentimiento con respecto a los padres,

<sup>67</sup> Código Penal de Colombia, art. 125.

<sup>68</sup> Código Civil de Colombia, art. 91.

<sup>69</sup> Código Civil de Colombia, art. 93.

<sup>70</sup> *Convención Sobre los Derechos del Niño*, Preámbulo. Nueva York, 20 de noviembre de 1989, Asamblea General de las Naciones Unidas

<sup>71</sup> Basset, Úrsula C. (2019). Op. Cit.

o madre, en su defecto legal. Este es de extrema importancia, pues se ha entendido por la doctrina internacional como "requisito esencial del negocio opcional, cuya ausencia produciría la inexistencia del mismo por falta de un elemento esencial"<sup>72</sup>.

i. Efectos del consentimiento de dar en adopción

En primer lugar, se determina que la manifestación de consentir en dar en adopción no genera por sí sola la adopción que conlleve a la renuncia de la responsabilidad paterna y la pérdida de la patria potestad. Bien se hizo en recorrer el procedimiento administrativo y judicial que se requiere para adoptar en Colombia para poder establecer con certeza que el efecto del consentimiento no genera la adopción en Colombia. En este sentido, el consentimiento únicamente surte el procedimiento administrativo, es decir la declaratoria de adoptabilidad; la cual, en todo caso, no es ejecutable sino hasta treinta días después del nacimiento en Colombia. Es decir, incluso cuando el consentimiento previo al nacimiento es existente y válido, los padres tendrán treinta días para decidir si retractarse o no. Se demuestra entonces con claridad que los efectos jurídicos del consentimiento de adopción son restringidos, pues no son "suficientes como para disolver el vínculo filiatorio entre el hijo y la madre"; pues, de ser así, "la madre podría desentenderse de la responsabilidad que pesa sobre sí por haber engendrado, en cualquier momento y por su sola 'decisión'"<sup>73</sup>. Así mismo, la manifestación de consentir no es suficiente por el principio de judicialidad de la adopción, que exige la intervención del juez de familia para modificar la filiación, encontrado en el Código de la Ley de Infancia y Adolescencia, art. 124; y en la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 9:

*"Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño"* (negrilla fuera del texto).

Por lo anterior, aunque el consentimiento de adopción si hace parte trascendental en el proceso de adopción, pues genera la condición de adoptabilidad, el mismo no es suficiente de por sí para producir los efectos de la adopción. De este modo, es absolutamente adecuado a la Constitución y a la Ley de permitir el consentimiento de adopción desde el vientre, como lo pretende el Proyecto de Ley presente.

<sup>72</sup> Acedo Penco, Ángel (2013). Op. Cit.

<sup>73</sup> Basset, Úrsula C. (2019). Op. Cit.

ii. Validez del consentimiento

Ya que es procedente el consentimiento, pues sus efectos no contrarían el ordenamiento jurídico colombiano, es necesario hacer la claridad que dicha manifestación, en la que se expresa "el consentimiento de dar en adopción debe ser libre de vicios, estos es, exento de error, fuerza o dolo"<sup>74</sup>. En este sentido, la manifestación de consentir debe asegurarse "informada, libre y voluntaria"<sup>75</sup> de modo que se revista de validez y produzca los efectos deseados. Por supuesto, "no se trata de un consentimiento sustituto, que se otorga en nombre de otro ante la imposibilidad de que se manifiesta; se trata de la decisión libre y autónoma de considerar, en virtud de la patria potestad y de acuerdo con el interés superior del niño, que la mejor decisión posible es entregar al menor en adopción"<sup>76</sup>. Ante esto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T-510 de 2003 estableciendo que el consentimiento debe darlo una persona "amplia y debidamente informada" de los siguientes aspectos:

*"(a) que su consentimiento debe ser otorgado libremente, sin estar bajo ningún tipo de fuerza, coacción, engaño o presión indebida;*

*(b) que existe la posibilidad de que el menor se dé en adopción internacional;*

*(c) que todo tipo de relación o vínculo legal y familiar con la familia biológica, o con quienes ejercen la patria potestad desaparecerá irrevocablemente;*

*(d) que el menor o la menor adquirirá una relación legal y familiar de manera permanente e irrevocable con su familia, la familia adoptiva;*

*(e) que la familia adoptiva decidirá la suerte del menor de ahora en adelante independientemente de lo que consideren los padres biológicos, aun si los padres adoptivos, por ejemplo, se separan;*

*(f) las consecuencias afectivas, emocionales y psicológicas para ella y para el menor;*

*(g) cuáles son los plazos y los términos dentro de los que se puede revocar el consentimiento, y cuando se torna irrevocable distinguiendo claramente entre la revocabilidad del consentimiento dentro del término legal de un mes y la irrevocabilidad de la adopción misma;*

<sup>74</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-510-03. Op. Cit.

<sup>75</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), art. 66.

<sup>76</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-510-03. Op. Cit.

*(h) que todas las dudas e inquietudes que tenga puede formularlas, y todas deben ser claramente absueltas;*

*(i) que la decisión de considerar que la adopción es lo mejor para el interés superior del menor, debe tomarse una vez se hayan ofrecido y considerado planes y programas que representen una alternativa de solución;*

*(j) que tiene derecho a recibir el consejo y guía adecuados en especial psicológica, para tomar la decisión, así como también que puede seguir teniendo acceso a dicha guía y consejo; y*

*(k) que no existe una obligación de dar el consentimiento en ese preciso momento puesto que puede dárselo posteriormente"*<sup>77</sup>.

Esto lo resumió la Corte en:

- (1) *El consentimiento para dar en adopción debe ser idóneo constitucionalmente, lo cual significa que además de ser libre de vicios, debe ser: (i) apto; (ii) amplia y debidamente informado; (iii) convenientemente asesorado; y (iv) no haberse dado en contraprestación de un beneficio económico.*
- (2) *Un debido proceso mínimo para manifestar el consentimiento de dar en adopción: (i) debe ser humano y sensible a la dignidad de las personas involucradas; (ii) conlleva la notificación de la iniciación del proceso de medida de protección; (iii) debe prever un momento en el que se dé amplia y debida información; (iv) posteriormente, otro momento para manifestar el consentimiento; y (v) algún tipo de advertencia antes del vencimiento del término para revocar el consentimiento.*
- (3) *El consentimiento para dar en adopción, puede ser revocado durante un plazo de treinta días, a partir del momento en que éste es otorgado; posteriormente es irrevocable siempre que haya sido no solo válido civilmente sino idóneo constitucionalmente. Por lo tanto, cuando el consentimiento de dar en adopción no es idóneo constitucionalmente, no se verifica el supuesto normativo necesario para aplicar la regla de la irrevocabilidad de éste, a los treinta días de otorgado"*<sup>78</sup>.

Vale la pena mencionar brevemente que en esta Sentencia T-510 de 2003, la Corte se pronunció frente a ley antigua, el Código del Menor, y su nulidad del consentimiento

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

otorgado antes del nacimiento. Aquí se mostró favorable a dicha postura al decir: "en este sentido, la imposibilidad de la madre biológica de otorgar su consentimiento antes del nacimiento es la mínima garantía para el menor y para su madre"<sup>79</sup>. Sin embargo, no sólo analizaba ley distinta, sino que dicha postura de la Corte varió radicalmente en la Sentencia C-403 de 2013 como se anotó previamente.

En definitiva, el consentimiento manifiesto de adoptar debe hacerse de modo "plenamente consciente de las consecuencias e implicaciones trascendentales e irrevocables de vida de la decisión de dar en adopción"<sup>80</sup>. Esta validez no se ve afectada por el hecho de otorgarse previamente, pues sus efectos no son definitivos, y no se puede llegar a presumir que el consentimiento de los padres es viciado durante el embarazo, pero después no. En tal sentido, el aborto, decisión trascendental de la vida con efectos irrevocables, tampoco debería admitir consentimiento durante el embarazo.

Con ocasión de lo expuesto, se demostró la capacidad del no nacido para ser sujeto del consentimiento de adopción desde el vientre. Así mismo, se aceptó la manifestación del consentimiento prenatal por lo limitado de sus efectos y la condición de libre, informado y voluntario que le asiste. De este modo, y considerando el interés superior del niño, es necesario fortalecer la adopción al permitirla desde el vientre, pues "el no poder vivir con su familia de origen no le hace perder al niño su derecho a vivir en familia"<sup>81</sup>. Es la familia "la más natural de las instituciones sociales"<sup>82</sup> y, por lo tanto, la violación al derecho fundamental de tenerla "apareja una degradación tal del ser humano que resulta incompatible con el principio de dignidad protegido por el artículo 1° de la Carta"<sup>83</sup>. Por lo tanto, el consentimiento de dar en adopción, dado libremente, e informado desde el vientre representa una "garantía del derecho a vivir en familia, que depende de una determinación temporánea en torno a la conveniencia o no de ser cuidado por una familia de origen o una alternativa"<sup>84</sup>. Es obligación de la legislación "proteger" y "ayudar a la familia en la consecución de sus fines naturales"<sup>85</sup>, en este caso, mediante la adopción desde el vientre.

III. La adopción desde el vientre no permite la maternidad subrogada

<sup>79</sup> Ibidem.  
<sup>80</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-741/15, del 02 de diciembre de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva  
<sup>81</sup> Rivero, Mabel y Ramos, Beatriz (2015). *La adopción en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.  
<sup>82</sup> Rodríguez Pinto, María S. (1998). *Familia y Legislación: Entre Protección y Socavamiento*. Revista Chilena de Derecho 25, no. 3.  
<sup>83</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-587/98. Op. Cit.  
<sup>84</sup> Basset, Úrsula C. (2019). Op. Cit.  
<sup>85</sup> Rodríguez Pinto, María S. (1998). Op. Cit.

Resulta obligatorio hacer una pequeña mención respecto a la maternidad subrogada y una posible tergiversación en la interpretación del Proyecto de Ley en mención. Con contundencia, no se avala ninguna intención de legalizar la maternidad subrogada en Colombia; pues "la manifestación prenatal no debería equipararse a la maternidad subrogada en ningún caso". Es claro que no se pretende modificar el sistema de adopción en Colombia en su fundamento, sino que permitir el inicio del proceso de adopción previo al nacimiento; mientras que la maternidad subrogada no hace parte ni siquiera del sistema de adopción. Adicional a esto y para mayor seguridad, aún con la manifestación previa de dar en adopción, cualquier tipo de tergiversación de la figura, es un abuso del derecho y totalmente ilegal pues el Código de la Infancia y la Adolescencia declara:

"Ni el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ni las instituciones autorizadas por este para desarrollar el programa de adopción, podrán cobrar directa o indirectamente retribución alguna por la entrega de un niño, niña o adolescente para ser adoptado. En ningún caso podrá darse recompensa a los padres por la entrega que hagan de sus hijos para ser dados en adopción ni ejercer sobre ellos presión alguna para obtener su consentimiento. Tampoco podrán recibir donaciones de familias adoptantes previamente a la adopción.

Quedan absolutamente prohibidas las donaciones de personas naturales o instituciones extranjeras a las instituciones colombianas como retribución por la entrega de niños, niñas o adolescentes en adopción"<sup>86</sup>.

IV. Estadísticas de la adopción en Colombia

Según datos de 2018 del ICBF, en Colombia hay 12.000 niños que están esperando ser adoptados; es decir, tienen declaratoria de adoptabilidad. Adicionalmente, son 112.504 los menores atendidos por el ICBF, de los cuales 25.506 se encuentran en Centros de Protección y Hogares Sustitutos, 14.914 han sido declarados en vulneración de derechos durante el procedimiento PARD, 3.755 niños se encuentran dentro de término legal para definición de situación jurídica y 2.000 niños ingresan mensualmente al sistema del ICBF<sup>87</sup>.

De estos niños en condición de adoptabilidad, el ICBF muestra los siguientes datos en cuanto al número de adopciones por año:

<sup>86</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), art. 74.  
<sup>87</sup> Caracol Radio (2018). *En Colombia hay cerca de 12.000 niños esperando la adopción*. Obtenido de: [https://caracol.com.co/radio/2018/01/16/nacional/1516124904\\_323954.html](https://caracol.com.co/radio/2018/01/16/nacional/1516124904_323954.html)

Nº	AÑO	I.C.B.F.	INSTITUCIONES AUTORIZADAS	TOTAL
1	1997	1.876	720	2.596
2	1998	2.202	727	2.929
3	1999	2.091	781	2.872
4	2000	1.540	860	2.400
5	2001	1.731	907	2.638
6	2002	1.815	894	2.709
7	2003	967	749	1.716
8	2004	1.743	587	2.330
9	2005	2.032	496	2.528
10	2006	2.353	409	2.762
11	2007	2.890	387	3.277
12	2008	2.161	381	2.542
13	2009	2.356	388	2.743
14	2010	2.802	496	3.298
15	2011	2.285	418	2.703
16	2012	1.107	268	1.375
17	2013	942	183	1.125
18	2014	922	226	1.148
19	2015	856	226	1.082
20	2016	836	245	1.081
21	2017	1027	236	1.263
22	2018	1027	240	1.267
23	2019	1092	298	1.390
TOTAL		38.528	11.861	50.389

Figura 1: Adopciones desde 1997-2019<sup>88</sup>

Así mismo, informa con mayor detalle los años 2017 y 2019:

<sup>88</sup> Tabla tomada de: Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. *Programa de adopción, Subdirección de adopciones*. Obtenida de: [https://www.icbf.gov.co/system/files/estadisticas\\_p\\_adopciones\\_al\\_31-12-2019.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/estadisticas_p_adopciones_al_31-12-2019.pdf)



Figura 2: Niños y niñas adoptados en 2017 detallado<sup>89</sup>.

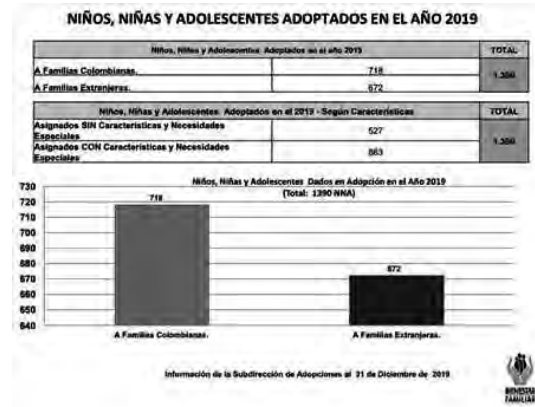




Figura 3: Niños y niñas adoptados en 2019 detallado<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Ibidem

<sup>90</sup> Ibidem.





<p><b>FUNDAMENTO JURÍDICO</b></p> <p>Como se argumentó en la justificación, este Proyecto de Ley se fundamenta en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Constitución Política de Colombia             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Artículos 1, 13, 14, 16 y 44.</li> </ol> </li> <li>II. Bloque de Constitucionalidad             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Convención Sobre los Derechos del Niño</li> <li>b. Declaración Universal de Derechos Humanos</li> <li>c. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</li> <li>d. Convención Americana sobre Derechos Humanos</li> <li>e. Convenio de la Haya Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional</li> </ol> </li> <li>III. Código Civil             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Artículos 91, 93 y 213.</li> </ol> </li> <li>IV. Código de la Infancia y la Adolescencia             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Artículo 17.</li> </ol> </li> <li>V. Código Penal Colombiano             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Artículo 125.</li> </ol> </li> </ol> <p><b>CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley consta de ocho (8) artículos en los que se autoriza la adopción desde el vientre y se garantiza su protección de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se establece el objeto de la ley de modificar el Código de Infancia y la Adolescencia con respecto a la Adopción desde el Vientre.</li> <li>2. Se modifica el artículo 63 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, y se incluye como objetos de adopción a los no nacidos.</li> <li>3. Se modifica el artículo 66 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, y se elimina la prohibición de consentir la adopción del no nacido. Así mismo, se determina el plazo de treinta (30) días desde el nacimiento para la revocatoria del consentimiento de adopción prenatal. Finalmente, se autoriza el consentimiento en cualquier momento del embarazo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Se modifica el artículo 72 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, garantizando la continuidad de la adopción internacional al considerar como dado el consentimiento, para efectos de la adopción internacional, al momento de cesar el plazo de revocatoria; es decir, treinta días después del nacimiento.</li> <li>5. Se vincula al ICBF para que brinde asesoría a los padres y promueva el consentimiento de adopción desde el vientre, especialmente en los casos de embarazos no deseados. Así mismo, se exige la creación de un protocolo que garantice que el consentimiento es libre, informado y voluntario.</li> <li>6. Se incluyen las actividades de promoción de la adopción desde y fuera del vientre por el ICBF y las demás entidades públicas.</li> <li>7. Se prohíbe cualquier abuso del derecho que pretenda utilizar el consentimiento de adopción previo para cualquier otro fin, incluyendo aquellos con ánimo de lucro, sin perjudicar la sanción penal a la que se adecúe la conducta.</li> <li>8. Se establece la vigencia y las derogatorias.</li> </ol> <p><b>IMPACTO FISCAL</b></p> <p>La presente iniciativa no tiene efectos sobre el fisco nacional.</p>
<p><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152° de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para que el mismo proceda a su discusión y votación.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>EMMA CLAUDIA CASTELLANOS</b> Senadora de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 092/20 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1098 DE 2006 – CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – CON RELACIÓN A LA ADOPCIÓN DESDE EL VIENTRE - LEY ADOPCIÓN DESDE EL VIENTRE</b>”, 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 la Honorable Senadora EMMA CLAUDIA CASTELLANOS; y la Honorable Representante ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2020  
SENADO**

*por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO”**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto:**

La presente Ley tiene por objeto tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada de uno de nuestros militares y policías.

**Artículo 2. Adiciónese el artículo 103A al Capítulo II del Título I del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:**

**Artículo 103A – Homicidio contra integrante de la Fuerza Pública.** El que matare a integrante de la Fuerza Pública, incurrirá en prisión de cuatrocientos veinte (420) a seiscientos (600) meses.

**Artículo 3. Adiciónese el artículo 168A al Capítulo II del Título III del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:**

**Artículo 168A – Secuestro de integrante de la Fuerza Pública.** El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a integrante de la Fuerza Pública incurrirá en prisión de cuatrocientos cuarenta y ocho (448) a seiscientos (600) meses y multa de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6666.66) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal; **delitos contra integrante de la Fuerza Pública.**

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 1o.** Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

**Parágrafo 2o.** Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

**Artículo 7. Vigencia**

La presente ley rige a partir de su promulgación.

Firma,

  
**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**Artículo 4. Adiciónese el artículo 429A al Capítulo X del Título XV del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:**

**Artículo 429A – Violencia contra integrante de la Fuerza Pública.** El que ejerza violencia contra integrante de la Fuerza Pública, por razón de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento veinte (120) meses.

**Artículo 5. Modifíquese el artículo 38G del Código Penal, el cual quedará así:**


**Artículo 38G.** La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; **delitos contra integrante de la Fuerza Pública;** delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2o del artículo 376 del presente código.

**Artículo 6. Modifíquese el inciso 2 del artículo 68A del Código Penal, el cual quedará así:**

**Artículo 68A.** No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de

  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
**NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAUJO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**MARÍA FERNANDA CABAL**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático


  
**CARLOS MANUEL MEISEL**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

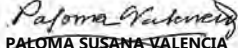
  
**JOHN HAROLD SUAREZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VELASCO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**CARLOS FELIPE MEJÍA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**PALOMA SUSANA VALENCIA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático




**JUAN MANUEL DAZA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**JOSÉ JAIME USATEGUI**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático




**JUAN FERNANDO ESPINAL**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



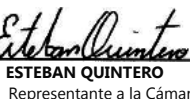
**ALEJANDRO CORRALES**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**YENICA ACOSTA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**OSCAR DARIO PEREZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**ESTEBAN QUINTERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**MARGARITA RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático




**JOHN JAIRO BERRIO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**CESAR EUGENIO MARTÍNEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



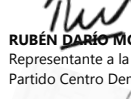
**LUIS FERNANDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**JAIRO CRISTANCHO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**JUAN DAVID VÉLEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



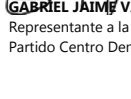
**RUBÉN DARIO MOLANO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



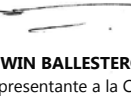
**MILTON HUGO ANGULO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**JENNIFER KRISTIN ARIAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**GABRIEL JAIME VALLEJO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático




**EDWIN BALLESTEROS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático




**JHON JAIRO BERMÚDEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



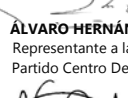
**JOSÉ VICENTE CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



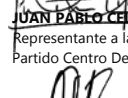
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



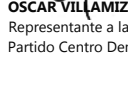
**HERNÁN GARZÓN**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**ÁLVARO HERNÁN PRADA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**JUAN PABLO CELIS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**OSCAR VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**RICARDO FERRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El siguiente Proyecto de Ley, que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por propósito introducir en nuestro Código Penal, como delitos autónomos, el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la Fuerza Pública, aumentando las penas para todos aquellos que atenten contra la vida e integridad de nuestros militares y policías, además de evitar que se otorguen beneficios de tipo judicial y administrativo que no se compadecen con la gravedad de las conductas descritas.

2. Contexto Normativo y Teórico del Bien Jurídico a Proteger

De la conformación de la Fuerza Pública:

De acuerdo a los establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1º de la Ley 180 de 1995, “está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores

públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la Ley”.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública; teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados.

El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4 del Código Penal Colombiano establece que la función de la pena es: “La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”.

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delincuentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de

ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, "si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal". Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Corman y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las "ventanas rotas", que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

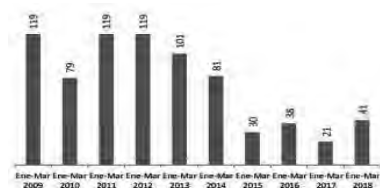
Durlauf y Nagin señalaban que "hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costes sociales y económicos". En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin concluyen que "existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable". (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

**3. Descripción del Problema para el Caso Colombiano**

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.

**Homicidio:**

**Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.**



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

**Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, desagregados por categorías.**

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50.0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118.2%
OFICIALES	2	1	-1	-50.0%
SOLDADOS	6	13	7	116.7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95.2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118.2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116.7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

**Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, histórico nacional.**

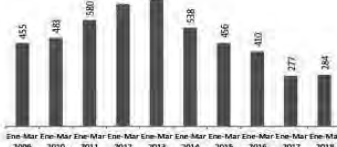


Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega a 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

**Violencia contra servidor público**

**Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio**



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

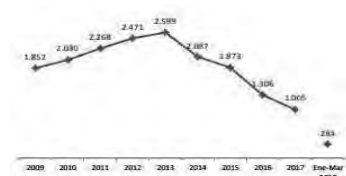
**Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, desagregados por categorías.**

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALLUMINOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	39	18	-21	-53.8%
AUX REGULAR	7	5	-2	-28.6%
NIVEL EJECUTIVO	169	302	133	78.7%
OFICIALES	9	11	2	22.2%
SOLDADOS	20	42	22	110.0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20.0%
TOTAL CATEGORÍA	277	284	7	2.5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017 a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

**Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, histórico nacional.**



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.

El previo diagnóstico indica que es necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

4. Contexto actual

El contexto actual evidencia el alto estado de vulnerabilidad que padecen los miembros de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático que están sufriendo por parte de estructuras delincuenciales asociadas al narcotráfico y al terrorismo.

- Mayo 15 de 2017: "El Clan del Golfo ha realizado veintidós acciones violentas, de las cuales veintiún fueron contra la Policía. En estas acciones han muerto ocho policías y un civil; además, resultaron heridos dieciséis policías, ocho civiles, dos guardianes del INPEC y un soldado del Ejército". Fuente: CERAC
Mayo 12 de 2017: "25 policías heridos en diez días por plan pistola. La cifra es de la Policía que lamentó la muerte de nueve de sus hombres en las últimas cuatro semanas en el país". Fuente: Caracol Radio
Julio 13 de 2018: "Un panfleto que circula por WhatsApp tiene en alerta a 11 municipios del departamento de Sucre, donde supuestamente se realizará un 'plan pistola' para atacar contra la Fuerza Pública". Fuente: Infobae
Mayo 18 de 2017: "Ataques con explosivos y granadas a estaciones de Policía, asaltos con fusil y pistola, incursión de francotiradores, arremetida en contra de unidades y patrullas militares, entre otros, son acciones de grupos al margen de la ley, que a la fecha dejan 10 policías muertos, 29 heridos, 2 soldados fallecidos y 4 heridos". Fuente: Prensa Senado
Abril 4 de 2018: "Volvió el plan pistola a Córdoba. Policía en máxima alerta". Fuente: LaRazon.Co
Julio 4 de 2018: "Plan pistola en Arauca dejó un policía muerto y dos lesionados. En Arauca, Saravena y Fortul se registraron hostigamientos contra la fuerza pública". Fuente: RCN Radio
Agosto 10 de 2018: "Un militar muerto y varios heridos deja explosión en Arauca". Fuente: Caracol Radio
Julio 7 de 2018: "Una patrulla de la Armada Nacional fue atacada con explosivos, cuando se encontraba realizando operaciones de registro y control en la zona rural del Bajo Calima, en Buenaventura. 8 militares resultaron heridos". Fuente: WRadio
Agosto 4 de 2018: "Un policía muerto deja ataque a una patrulla en la vía Turbo-Necoclí, en Antioquia". Fuente: Noticias RCN

- Agosto 6 de 2018: "Atentado deja un policía muerto y dos más heridos en Padilla, Cauca. Una motocicleta bomba fue abandonada frente a la estación de Policía de este municipio del norte del Cauca". Fuente: RCN Radio

5. Justificación

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la realidad social del país registra en contra de los miembros de la Fuerza Pública una violencia sistemática, de crecimiento exponencial y que no responde a las lógicas propias de la confrontación militar sino a manifestaciones crudas de la criminalidad y de las economías ilegales, ligadas al narcotráfico y al terrorismo.

En este orden de ideas, es necesario, por parte del Estado, proteger de manera contundente a los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que dichos comportamientos merecen todo el reproche social y que además ponen en grave riesgo la vida, libertad e integridad de los militares y policías, la institucionalidad y la seguridad nacional. En definitiva, con esta iniciativa se busca disuadir y prevenir, de forma generalizada, la comisión de este tipo de conductas, que, al no ser castigadas con vehemencia, generan perversos incentivos para seguir minando la dignidad y el honor de nuestra Fuerza Pública.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

RUBY HELENA CHAGUI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

PAOLA ANDREA HOLGUÍN
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Partido Centro Democrático

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

MARÍA FERNANDA CABAL
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

CARLOS MANUEL MEISEL
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JOSÉ JAIMÉ USCATEGUI
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

ESTEBAN QUINTERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

MARGARITA RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JOHN HAROLD SUAREZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JOHN JAIRO BERRIO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

GABRIEL URIBE VELASCO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

CARLOS FELIPE MEJÍA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CORRALES
Senador de la República
Partido Centro Democrático

LUIS FERNANDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JHON JAIRO BERMUDEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PALOMA SUSANA VALENCIA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

YENICA ACOSTA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JAIRO CRISTÁNCHO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JOSÉ VICENTE CARRERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JUAN MANUEL DAZA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

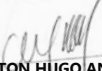
OSCAR DARIO PEREZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático


JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

  
**RUBÉN DARÍO MOLANO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**HERNÁN GARZÓN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**MILTON HUGO ANGULO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**ÁLVARO HERNÁN PRADA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN PABLO CELIS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**OSCAR VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**EDWIN BALLESTEROS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**RICARDO FERRO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

**Bibliografía:**

DURLAUF, S. N., y NAGIN, D. S. "The deterrence effect of imprisonment", en P. Cooks, J. Ludwig y J. McCrary (eds.), Controlling crime. Disponible en: [http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott\\_Durlauf-Imprisonment.pdf](http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott_Durlauf-Imprisonment.pdf)

CEA, Macarena; RUIZ, Paulina; MATUS, Jean Pierre. "Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica". Polit. crim. n° 2. D4, p. 1-34. Disponible en: [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf)

Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, Sticks, and Broken Windows. *The Journal of Law & Economics*, 48(1), 235-266. doi:10.1086/425594 Disponible en: [https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page_scan_tab_contents)

Aparaci, Lidia. (2014). "Políticas Y Estrategias De Prevención Del Delito Y De La Inseguridad". Universidad Jaume. Disponible en: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG\\_2014\\_AparaciMar\\_til\\_pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG_2014_AparaciMar_til_pdf?sequence=1)

El Observador. (2018). "Parlamento da media sanción al aumento de penas para homicidios contra policías, jueces y fiscales". Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/parlamento-da-media-sancion-al-aumento-penas-homicidios-contra-policias-jueces-y-fiscales-n1239334>

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 097/20 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO", 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 ÁLVARO URIBE VÉLEZ, RUBY HELENA CHAGÜI SPATH, PAOLA ANDREA HOLGUÍN, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, ERNESTO MACÍAS TOVAR, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO, MARÍA FERNANDA CABAL, CARLOS MANUEL MEISEL, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, JOSÉ OBDULIO GAVIRÍA, SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ, JOHN HAROLD SUÁREZ, HONORIO HENRÍQUEZ, GABRIEL JAIME VELASCO, CARLOS FELIPE MEJÍA, ALEJANDRO CORRALES, PALOMA VALENCIA, y los Honorables Representantes YENICA ACOSTA, JUAN MANUEL DAZA, OSCAR DARÍO PÉREZ, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI, ESTEBAN QUINTERO, JUAN FERNANDO ESPINAL, MARGARITA RESTREPO, ENRIQUE CABRALES, JOHN JAIRO BERRIO, HECTOR ANGEL ORTIZ, CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ, LUIS FERNANDO GÓMEZ, JHON JAIRO BERMÚDEZ, JAIRO CRISTANCHO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN DAVID VÉLEZ, EDWARD DAVID RODRÍGUEZ, RUBÉN MOLANO, HERNÁN GARZÓN, MILTON ANGULO, ÁLVARO PRADA, JENNIFER ARIAS, JUAN CELIS, JAIME VALLEJO, OSCAR VILLAMIZAR, EDWIN BALLESTEROS, RICARDO FERRO, CHRISTIAN GARCÉS ALJURE. 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 20 DE 2020**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviése 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 LEY NÚMERO 100 DE 2020**  
**SENADO**

*por medio del cual se modifica el artículo 64 de la Ley 1407 de 2010 y se sustituye la pena privativa de la libertad para militares.*

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2020**

"Por medio del cual se modifica el artículo 64 de la ley 1407 de 2010 y se sustituye la pena privativa de la libertad para militares"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 64 de la ley 1407 de 2010, el cual quedará así:

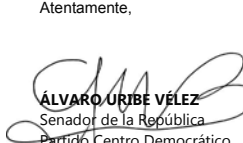
**Artículo 64°.** El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad, para delitos cometidos hasta el 1ro de diciembre de 2016, previa valoración de la gravedad de la conducta punible, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la pena o cuando haya cumplido 5 años de condena efectiva privativa de la libertad, y su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita deducir, fundadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena en centro de reclusión militar. En todo caso, su concesión estará supeditada al pago total de la multa y de la reparación a la víctima.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como período de prueba.

**Parágrafo 1:** Se exceptúan de este beneficio: las condenas por delitos de acceso carnal violento, abuso sexual, secuestro, terrorismo o delitos contra el Estado.

**Artículo 2°.** Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**RUBY HELENA CHAGÜI SPATH**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**CARLOS MANUEL MEISEL**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAUJO**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**CARLOS FELIPE MEJÍA**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**PALOMA SUSANA VALENCIA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN MANUEL DAZA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**ESTEBAN QUINTERO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JOHN HAROLD SUÁREZ**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VELASCO**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**ALEJANDRO CORRALES**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**YÉNICA ACOSTA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**OSCAR DARIO PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN FERNANDO ESPINAL**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**LUIS FERNANDO GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**MARGARITA RESTREPO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JAIRO CRISTANCHO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JOHN JAIRO BERRÍO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**CESAR EUGENIO MARTÍNEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JHON JAIRO BERMÚDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JOSÉ VICENTE CARREÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**RUBÉN DARIO MOLANO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**MILTON HUGO ANGULO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN PABLO CELIS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**EDWIN BALLESTEROS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**HERNÁN GARZÓN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**ÁLVARO HERNÁN PRADA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**RICARDO FERRO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**OSCAR VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

2. Exposición de Motivos

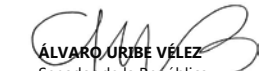
La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo otorgarle tratamiento diferencial a los miembros de nuestras Fuerzas Militares, que han sido tan maltratados durante los últimos años.

Aquellos que están en libertad, que continúen gozando el beneficio y aquellos que lleven 5 años de condena efectiva privativa de la libertad deben gozar de libertad condicional.

Desde el Centro Democrático no estamos de acuerdo con los acuerdos de La Habana, ni votamos el "fast track", sin embargo, ya que está en el ordenamiento jurídico, se hace necesario dar ese tratamiento diferencial a nuestros militares.

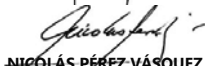
De conformidad con lo anterior, ante la Secretaria del Senado procedemos a radicar la propuesta, con fundamento en los motivos ya expresados y habida cuenta de la necesidad y conveniencia pública del mismo; para que el Honorable Congreso de la República considere su texto e inicie el trámite legal y democrático pertinente.

Del señor Presidente,

  
**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**RUBY MIRENA CHAGUISPATH**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
**PAOLA ANDREA HOLGUÍN**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático


  
**NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAUJO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

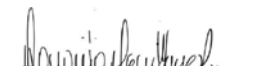
  
**CARLOS MANUEL MEISEL**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático


  
**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático


  
**JOHN HAROLD SUÁREZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VELASCO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**CARLOS FELIPE MEJÍA**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático


  
**ALEJANDRO CORRALES**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

  
**PALOMA SUSANA VALENCIA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático


  
**YÉNICA ACOSTA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JUAN MANUEL DAZA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**OSCAR DARIO PEREZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

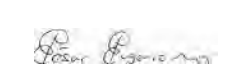
  
**ESTEBAN QUINTERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JUAN FERNANDO ESPINAL**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JOHN JAIRO BERRIO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**CESAR EUGENIO MARTÍNEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**LUIS FERNANDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JHON JAIRO BERMUDEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**MARGARITA RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JAIRO CRISTANCHO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JOSÉ VICENTE CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



**CONTENIDO**

Gaceta número 600 - viernes, 31 de julio de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**

Proyecto de Ley Estatutaria número 83 de 2020 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y se dictan otras disposiciones..... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 86 de 2020 Senado, por la cual se modifica y adiciona el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las sesiones virtuales por motivos de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producida por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas..... 4

Proyecto de ley número 91 de 2020 Senado, por el cual se modifica el inciso 2º del parágrafo correspondiente al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones –P. L. “Más planeación menos adición para evitar la corrupción”..... 6

Proyecto de ley número 92 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y la Adolescencia -con relación a la adopción desde el vientre- Ley adopción desde el vientre..... 9

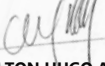
Proyecto de ley número 97 de 2020 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano..... 18

Proyecto de Ley número 100 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 64 de la Ley 1407 de 2010 y se sustituye la pena privativa de la libertad para militares ..... 22


IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

  
**RUBÉN DARIO MOLANO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**HERNÁN GARZÓN**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**MILTON HUGO ANGULO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**ÁLVARO HERNÁN PRADA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**JUAN PABLO CELIS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**RICARDO FERRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**OSCAR VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
**EDWIN BALLESTEROS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 100/20 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY 1407 DE 2010 Y SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD PARA MILITARES**”, 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 ÁLVARO URIBE VÉLEZ, RUBY HELENA CHAGUI SPATH, PAOLA ANDREA HOLGUÍN, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, ERNESTO MACÍAS TOVAR, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO, CARLOS MANUEL MEISEL, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, JOSÉ OBDULIO GAVIRIA, SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ, JOHN HAROLD SUÁREZ, HONORIO HENRÍQUEZ, GABRIEL JAIME VELASCO, CARLOS FELIPE MEJÍA, ALEJANDRO CORRALES, PALOMA VALENCIA; y los Honorables Representantes YENICA ACOSTA, JUAN MANUEL DAZA, OSCAR DARIO PÉREZ, ESTEBAN QUINTERO, JUAN FERNANDO ESPINAL, ENRIQUE CABRALES, JOHN JAIRO BERRIO, HECTOR ANGEL ORTIZ, CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ, LUIS FERNANDO GÓMEZ, JOHN JAIRO BERNÚDEZ, MARGARITA RESTREPO, JENNIFER ARIAS, JAIRO CRISTANCHO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN DAVID VÉLEZ, EDWARD DAVID RODRÍGUEZ, RUBÉN MOLANO, HERNÁN GARZÓN, MILTON ANGULO, ÁLVARO PRADA, JUAN CELIS, RICARDO FERRO, JAIME VALLEJO, OSCAR VILLAMIZAR, EDWIN BALLESTEROS, CHRISTIAN GARCÉS ALJURE. 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 20 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**