



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 824

Bogotá, D. C., martes, 1º de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 343 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto promover el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios.

Artículo 2º. Prohibición de actos públicos de conmemoración o exaltación. Prohibase la celebración de actos públicos, oficiales o no, conmemorativos o que exalten a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.

Parágrafo. A los efectos del presente artículo, se consideran actos conmemorativos o de exaltación los homenajes, exhibición pública de monumentos, placas, escudos, menciones honoríficas, premios, banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza publicitaria, u otro similar que sea alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva, ya sea en vida o póstumamente.

Artículo 3º. Adiciónese el siguiente literal al numeral 2 del artículo 33 de la ley 1801 de 2016:

"f) Rendir homenaje, enarbolar banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza gráfica alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional

Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación."

Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 53 de la ley 1801 de 2016:

"Parágrafo 3º. Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación."

Artículo 5º. Responsabilidad disciplinaria. Los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, que autoricen, promuevan, convoquen o de cualquier modo patrocinen, o participen en actos públicos prohibidos por la presente ley incurrirán en causal de mala conducta.

Artículo 6º. Intangibilidad de tratamientos judiciales especiales. La prohibición de que trata la presente ley no enervará los efectos jurídicos de tratamientos judiciales especiales, ni el ejercicio de derechos políticos derivados de acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y organizaciones armadas al margen de la ley.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

AUTORES:

 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República Partido Centro Democrático	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
--	---

<p>COAUTORES:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;">  <p>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara por el Huila Partido Conservador</p> </div>	<p style="text-align: center;"><u>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</u></p> <p>1. INTRODUCCIÓN.</p> <p>Uno de los postulados reconocido como principio básico sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, formulado y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005¹, dicta que,</p> <p><i>Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.</i>²</p> <p>Este principio sintetiza, al tiempo fundamenta, la obligación que les asiste a los Estados de asegurar las condiciones necesarias que les permitan a las víctimas de graves crímenes la superación de los hechos victimizantes, dejándolas a salvo de situaciones que vulneren sus derechos, pongan en riesgo su seguridad, afecten su intimidad o que supongan un tratamiento discriminatorio o lesivo a su dignidad.</p> <p>Específicamente, el debido trato que ha de proporcionársele a las víctimas de delitos comprende el aseguramiento de su bienestar físico y psicológico, lo que</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p>¹ Idéntico mandato es encontrado en Resolución 2005/35, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, del 19 de abril 2005.</p> <p>² En la misma Resolución, la Asamblea General precisó que, para efectos de la misma, se entendía como víctima “toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario.”</p>
<p>involucra, evidentemente, prevenir que se les confronte nuevamente con los crímenes sufridos; de este modo ha sido entendido por la Organización de Naciones Unidas,</p> <p><i>Principio 37. Ámbitos incluidos en las garantías de no repetición.</i> <i>El Estado debe tomar las medidas apropiadas a fin de que las víctimas no puedan ser de nuevo confrontadas a violaciones que afecten su dignidad. (...)</i>³</p> <p>Este compromiso internacional de los Estados frente a las víctimas, les significa la inaplazable obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir o sancionar situaciones que conlleven un desconocimiento de la memoria colectiva, por representar una negación intrínseca de los crímenes y la correspondiente responsabilidad de sus perpetradores. Sin lugar a dudas, en el amplio catálogo de situaciones de esta naturaleza, la celebración de actos públicos de exaltación o conmemoración de los victimarios, así como de los grupos armados al margen de ley, ocupa un lugar privilegiado, por constituir una expresión apologética del crimen y un leve atentado a la dignidad de sus víctimas.</p> <p>Ello ha motivado a diferentes Estados a adoptar, o procurar hacerlo, medidas legislativas que proscriben este tipo de expresiones, mediante el recurso a instrumentos jurídicos de corrección, esencialmente de carácter penal. Entre los casos más paradigmáticos se cuentan el italiano, el francés y el alemán, en relación con la prohibición de la apología del fascismo y del nazismo (prohibición de la ideología), y el español, que criminaliza la incitación al odio, discriminación o violencia, y la exaltación del terrorismo.</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p>³ Aprobado por la Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las minorías, de la Organización de Naciones Unidas, como Principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad.</p>	<p>Así, el código penal italiano castiga con prisión y multa la <i>apología del fascismo</i>, conducta que se materializa en actos de enaltecimiento o propaganda con dicha finalidad (Artículo 4 de la <i>Legge 20 giugno 1952</i>); el código penal francés, en el artículo R645-1, igualmente le reconoce la calidad de delito la “<i>muestra o exhibición de cualquier uniforme, insignia o emblema</i>” alusivos a organizaciones que hayan sido declaradas como ilegales con fundamento en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional –como el partido nazi–⁴; en tanto que los artículos 86 y 86a del código penal alemán, castiga los actos de propaganda de organizaciones anticonstitucionales –como el partido nazi–, así como la exhibición de símbolos, alusivos a estas, tales como banderas o realizar públicamente el saludo nazi.</p> <p>De otro lado, la legislación española, si bien no proscribe expresamente el antisemitismo, el fascismo o nazismo, como prácticas o ideologías, castiga con penas de prisión y multa la promoción o incitación pública, directa o indirecta, al odio, hostilidad, discriminación o violencia. (Art. 510 del código penal). Asimismo, en el artículo 61 de la ley 29 del 22 de septiembre de 2011 sobre el</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p>⁴ El artículo 9º de este Estatuto del Tribunal de Núremberg (1945) prescribía:</p> <p>Artículo 9</p> <p><i>En el juicio de aquella persona o personas miembros de algún grupo u organización, el Tribunal podrá declarar (en relación con cualquier acto por el que dicha persona o personas puedan ser castigados) que el grupo u organización a la que pertenecía la citada persona o personas era una organización criminal.</i></p> <p><i>Una vez recibido el Escrito de Acusación, el Tribunal hará las notificaciones que estime convenientes si estima que la acusación pretende que el Tribunal haga tal declaración, y cualquier miembro de la organización tendrá derecho a solicitar al Tribunal permiso para ser oído por el mismo respecto de la cuestión de la naturaleza criminal de la organización.</i></p> <p><i>El Tribunal estará facultado para acceder a la petición o denegarla. En caso de acceder, el Tribunal podrá indicar la forma en que serán representados y oídos los solicitantes.</i></p>

<p><i>Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo</i>, relativo a la <i>defensa del honor y la dignidad de las víctimas</i>, el Estado español prohíbe la exhibición pública de monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas, individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas, así como la celebración pública de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de sus víctimas o de los familiares de estas.</p> <p>En el caso colombiano, no existe disposición legal alguna que proscriba específicamente actos de esta naturaleza, aunque debe anotarse como precedente la tipificación de la <i>apología del genocidio</i>, que se hace en el artículo 102 de la ley 599 de 2000 –entendida como la difusión, por cualquier medio, <i>de ideas o doctrinas que propicien, promuevan, el genocidio o el antisemitismo o de alguna forma lo justifiquen o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas</i>—.</p> <p>Ahora bien, lo previsto en los artículos 4º y 25 de la ley 1448 de 2011, <i>por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones</i>, puede ser tenido como base axiológica suficiente para proscribir manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen la ley, en la medida en que reconoce el derecho de las víctimas a ser tratadas <i>con consideración y respeto</i> a su integridad y honra⁵, y a ser reparadas</p> <hr/> <p>⁵ARTÍCULO 4º. DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato</p>	<p>integralmente, lo que involucra las garantías de no repetición, en sus dimensiones <i>individual, colectiva, material, moral y simbólica</i>⁶.</p> <p>El presente proyecto, en consideración del deber de defensa y protección de la dignidad y honra de las víctimas de graves crímenes que le asiste al Estado colombiano, y especialmente al derecho de estas a no ser revictimizadas o expuestas a situaciones que entrañen la negación de los hechos victimizantes y de la responsabilidad de las personas sancionadas por los mismos, pretende prohibir en forma expresa la celebración pública de actos de conmemoración o exaltación de los victimarios o de las organizaciones armadas ilegales, aún después de su desestructuración.</p> <p>El proyecto, como más adelante se explica con mayor rigor, igualmente parte por reconocer los actos prosritos como atentatorios o lesivos de la convivencia ciudadana y la moralidad pública, por lo que procura una modificación del Código Nacional de Policía y Convivencia vigente, ley 1801 de 2016, en sentido de reconocerlas dicha calidad y habilitar la aplicación de los consecuentes correctivos policivos, sin perjuicio de que las mismas puedan adecuarse a descripciones típicas del Código Penal vigente.</p> <hr/> <p><i>constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.</i></p> <p>⁶ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.</p>
<p>La presente iniciativa se presenta por segunda vez a consideración del Congreso de la República, tras haberse archivado por tránsito de legislatura el pasado 20 de junio de 2020.</p> <p>2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.</p> <p>2.1. De las víctimas de graves crímenes en Colombia</p> <p>En Colombia, las víctimas del terrorismo y otras violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario están amparadas por las siguientes normas: Ley 1448 de 2011, Convenio 169 de la OIT, la ley 21 de 1991, Ley 387 de 1997, Ley 418 de 1997 (convivencia y justicia), Decreto 1290 de 2008 (reparación individual), y la Ley 975 de 2005 (justicia y paz), pero ninguna proscribía las manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen la ley.</p> <p>De acuerdo con cifras oficiales en Colombia entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas. Así mismo al 31 de marzo del 2013 el Registro Único de Víctimas – RUV1 – de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que 166.069 civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado desde 1985 hasta esa fecha (2017).</p> <p>Sin embargo, este balance es parcial debido a que el marco legal solo reconoce a las víctimas a partir del 1º de enero de 1985, lo que excluye a 11.238 víctimas documentadas en la base de datos del Grupo de Memoria Histórica entre 1958 y</p>	<p>1984. Así mismo, es importante señalar que en el RUV no están incluidos los combatientes muertos en las acciones bélicas.</p> <p>Cifras del GMH, indican que entre 1958 y 2012, murieron 40.787 combatientes y de estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes; es decir que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles, y que, por lo tanto, son ellos – personas no combatientes, según el Derecho Internacional Humanitario– los más afectados por la violencia.</p> <p>Según el subregistro que, proyectado a la totalidad de casos documentados por el GMH entre 1985 y 2012 (36.674 civiles muertos), evidencia un total de, por lo menos, 31.500 casos que deberían ser verificados y validados para su inclusión en el RUV.</p> <p>Al 31 de marzo del 2013, el RUV reportó 25.007 desaparecidos, 1.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados, y 4.744.046 personas desplazadas.</p> <p>De acuerdo con el GMH reporta 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010.</p> <p>De otra parte el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) reporta 10.189 víctimas de minas antipersonal entre 1982 y 2012.</p> <p>El fenómeno del desplazamiento según proyecciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – Codhes, indican que para el periodo 1985-1995 estiman que 819.510 personas fueron desplazadas como consecuencia del conflicto armado. La cifra de desplazados podría acercarse a las 5.700.000 personas, lo que equivaldría a un 15% del total de la población colombiana.</p>

<p>Los documentos de memoria histórica indican que de las 1.982 masacres¹² documentadas por el GMH entre 1980 y 2012,13 los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58,9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente. Por otra parte, 295 masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer.14 Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o a acciones de otros grupos armados (agente extranjero¹⁵ o milicias populares). Esto significa que, aproximadamente, por cada masacre que perpetraron los grupos guerrilleros, los paramilitares efectuaron tres.</p> <p>Sobre este fenómeno del secuestro, de los 27.023 secuestros reportados entre 1970 y 2010,19 las guerrillas son autoras de 24.482, lo que equivale al 90,6%. Los paramilitares han realizado 2.541 secuestros, correspondientes al 9,4%.</p> <p>El Registro Nacional de Desaparecidos reportó al mes de noviembre del 2011, 50.891 casos, de los cuales se presume que 16.907 corresponden a desapariciones forzadas, mientras que el RUV registra 25.007 personas desaparecidas forzosamente como producto del conflicto armado.</p> <p>De acuerdo con la información provista por Cifras & Conceptos para el GMH, entre 1970 y 2010 se registraron en Colombia 27.02379 secuestros asociados con el conflicto armado. Otros 9.568 más perpetrados por la criminalidad organizada; 1962, por otros autores; y de otros 500 no se conoce a los responsables.</p> <p>Fue entre los años de 1996 y el 2002, cuando el secuestro alcanzó los niveles más altos en la historia del conflicto armado en Colombia, pues se perpetraron 16 veces más secuestros que en los periodos anteriores. Las FARC se convirtieron</p>	<p>en los principales perpetradores con 8.578 secuestros, seguidos por el ELN con 7.108 y otras guerrillas con 354.</p> <p>Otro capítulo de la historia que ha dejado miles de víctimas son las minas antipersona; de 861 víctimas entre 1990 y 1999, se pasa a 5.113 entre 2000 y 2006, y 4.152 entre 2007 y 2012.</p> <p>Según los registros oficiales, la letalidad de las minas antipersonal, por lo menos en el caso colombiano, es comparativamente menor respecto a otras modalidades de violencia: ha dejado 8.070 lesionados y 2.119 muertos. (Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, consultado el 8 de junio del 2013)</p> <p>El Grupo de Memoria Histórica documentó 95 atentados terroristas en el conflicto armado entre 1988 y el 2012, con un total de 223 víctimas fatales y 1.343 heridos. De los 95 casos, 77 fueron perpetrados por las guerrillas (principalmente las FARC, con 55, y el ELN, con 12), 16 por grupos armados no identificados y 2 por autodefensas ilegales.⁷</p> <p>2.2. Deber del Estado y derecho de las víctimas de graves de delitos a la memoria histórica.</p> <p>Pierre Nora, quizá el más sobresaliente precursor de la expresión “<i>memoria histórica</i>”, en cita de Eduardo Porras Mendoza, explica en forma excepcional la relación entre los dos términos que la componen (memoria e historia). Para Nora, la integración de términos en apariencia incompatibles, da por resultado una expresión que alude,tanto a la subjetividad de quien ha sido protagonista de determinadas vivencias, como al ejercicio intelectual de reconstrucción</p> <p><small>⁷Cifras tomadas del Informe “Basta Ya” Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad</small></p>
<p>intersubjetiva de lo ocurrido en el pasado a partir del análisis, interrelación y comparación de los “rastros” disponibles.</p> <p><i>Memoria e historia funcionan en dos registros radicalmente diferentes, aun cuando es evidente que ambas tienen relaciones estrechas y que la historia se apoya, nace de la memoria. La memoria es el recuerdo de un pasado vivido o imaginado. Por esa razón, la memoria siempre es portada por grupos de seres vivos que experimentaron los hechos o creen haberlo hecho. La memoria, por naturaleza, es afectiva, emotiva, abierta a todas las transformaciones, inconsciente de sus sucesivas transformaciones, vulnerable a toda manipulación, susceptible de permanecer latente durante largos períodos y de bruscos despertares. La memoria es siempre un fenómeno colectivo, aunque sea psicológicamente vivida como individual. Por el contrario, la historia es una construcción siempre problemática e incompleta de aquello que ha dejado de existir, pero que dejó rastros. A partir de esos rastros, controlados, entrecruzados, comparados, el historiador trata de reconstituir lo que pudo pasar y, sobre todo, integrar esos hechos en un conjunto explicativo. La memoria depende en gran parte de lo mágico y sólo acepta las informaciones que le convienen. La historia, por el contrario, es una operación puramente intelectual, laica, que exige un análisis y un discurso críticos. La historia permanece; la memoria va demasiado rápido. La historia reúne; la memoria divide.⁸</i></p> <p>En tal sentido, <i>Memoria e historia</i> se acoplan para aludir a los esfuerzos que las sociedades humanas llevan a cabo con el propósito de rehacer, registrar y socializar con las siguientes generaciones su pasado. La preservación y transferencia intergeneracional de específicas vivencias deviene en factor individualizador y cohesionador de las sociedades.</p> <p>Ahora bien, las atrocidades ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial y, concretamente, la necesidad colectiva de asegurar que en el futuro no se repitieran, así como conmemorar perennemente a sus víctimas, explican los ingentes esfuerzos llevados a cabo para registrarlos una vez cesada la conflagración. De otro lado, alrededor del mundo, diversos Estados, de tradiciones jurídicas disímiles, han incorporado a sus ordenamientos normativos disposiciones que proscriben la evocación y exaltación de los regímenes</p> <p><small>⁸ PORRAS MENDOZA, Eduardo. <i>La odisea de la Historia en tiempos de memoria: entre los cantos de sirenas y el manto de Penélope</i>. Revista Historia y Memoria. Julio-Diciembre, Año 2014, Tunja, Colombia. Páginas 21-56. Página 27.</small></p>	<p>represivos que los patrocinaron y a sus perpetradores, al tiempo que reconocen la dimensión de los crímenes y procuran su no repetición.</p> <p>La generación de conciencia colectiva entorno a situaciones que desestabilizan la convivencia de las naciones y representan una amenaza a la comunidad humana, como especie, ha evolucionado hasta nuestros días en un deber de los Estados democráticos de llevar a cabo acciones por preservar y transferir la información sobre este tipo de situaciones; de ahí que, en la actualidad, se tienda a asociar exclusivamente dicho término con un pasado de atrocidades.</p> <p>En Colombia, el artículo 143 de la Ley 1448 de 2011 alude al <i>Deber de Memoria del Estado</i>, que se traduce “<i>en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones..., puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.</i>”-Sic—En estos términos, el Estado colombiano está en la obligación de llevar a cabo e incentivar acciones sociales que tengan estos fines, con un doble propósito: (i) Servir de tributo o reconocimiento a las víctimas de los graves de los crímenes, y (ii) hacer las veces de garantía de no repetición.</p> <p>Ahora bien, la memoria histórica, en relación con contextos de violencia generalizada y sistemática, tiene una dimensión adicional: constituye un <i>derecho de las víctimas a ser reconocidas como tales y dignificadas</i> a través de del registro de los crímenes sufridos.</p> <p>La Corte Constitucional, en sentencia T-653 de 2012, afirmó en este sentido que,</p> <p><i>El derecho a la memoria ha sido estudiado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aclarando su alcance. En su jurisprudencia –como en el caso de los 19 Comerciantes– ha ordenado a los Estados adoptar medidas para la preservación de la memoria de las víctimas como parte de la reparación y también ha ordenado medidas para la preservación de la memoria histórica. La Corte Interamericana ha distinguido esas dos dimensiones del derecho: por un lado, aquella cuya</i></p>

<p>la finalidad es contribuir a resarcir a los individuos afectados con la violación de los derechos humanos y, por otro, la que busca la no repetición de tales violaciones. Hay, entonces, un aspecto individual y otro colectivo de este derecho. Esta diferencia quedó establecida claramente, por ejemplo, en el caso Anzualdo Castro vs. Perú, en el que consideró que la construcción del Museo de la Memoria, si bien era significativa en la edificación de la memoria histórica y como medida de no repetición, no lo era como medida individual de satisfacción y se ordenaron otras de carácter individual. En su dimensión colectiva, el ejercicio de la confrontación con el pasado debe estar llamado a superar memorias generales irracionales que justifican actos contrarios a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Debe contribuir a salvar tópicos como “algo habrán hecho” o “fue legítimo en medio de esta guerra”, en los cuales las víctimas terminan siendo culpables de su propia desgracia o, en el mejor de los casos, efectos colaterales que se justifican en el contexto del conflicto. Por otro lado, la memoria de la víctima debe servir para evitar, parafraseando a Theodor Adorno, que los muertos hayan de ser también timados en lo único que nuestra inconciencia les puede regalar: la memoria. Ante los graves hechos generados por la violación de derechos humanos, una parte de la reparación debe consistir en que a las víctimas se les reconozca como tal; en su individualidad no deben pasar a la posteridad como perpetradores sino como receptores de graves ofensas, personas inocentes que perdieron su vida, sus familias, sus tierras o sus proyectos de vida por cuenta del injusto trato de otros.</p> <p>La memoria histórica, bajo este entendido bidimensional, entraña para el Estado obligaciones de hacer a favor de la promoción y protección de la dignidad de las víctimas, entre las que se cuentan, evidentemente, las que tengan por finalidad prevenir manifestaciones apologeticas como las que se buscan proscribir con el presente proyecto de ley, teniendo por sabido que las mismas conllevan la negación de los crímenes y la consecuente invisibilización de los afectados. En este punto surge evidente la tensión entre el derecho de las víctimas –y el correlativo deber del Estado de protección– con la libertad de expresión de quienes llevan a cabo estas reprochables acciones, la que debe resolverse en favor de las primeras, como pasa a explicarse.</p> <p>2.3. Derechos de las Víctimas de graves crímenes.</p>	<p>El Derecho Internacional y el doméstico, así como la jurisprudencia y pronunciamientos de organismos de protección de los Derechos Humanos y de tribunales nacionales, han desarrollado un robusto y bien definido marco regulatorio de los derechos de las víctimas de crímenes, en relación con la <i>verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.</i></p> <p>En el Sistema Universal de Derechos Humanos, en desarrollo de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los distintos Pactos y Protocolos sobre la misma materia, se han aprobado diferentes instrumentos jurídicos que afirman la importancia de las víctimas en el seno de la comunidad de naciones y propenden por la defensa y promoción de sus derechos, como compromiso de los Estados.</p> <p>En primer lugar, la ya comentada Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas, es clara en afincar los principios que desarrolla –como herramientas para que los Estados cumplan de mejor manera sus obligaciones frente a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario– en el deber de la comunidad internacional en procurar el respeto de la dignidad de este grupo poblacional.</p> <p><i>al hacer valer el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras y reafirma el derecho internacional en la materia,</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Recordando las disposiciones que reconocen el derecho a un recurso a las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, disposiciones que figuran en numerosos instrumentos internacionales, en particular el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 2, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como a las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario, disposiciones que</i></p>
<p>figuran en el artículo 3 de la Convención de La Haya relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 18 de octubre de 1907 (Convención IV), en el artículo 91 del Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977, y en los artículos 68 y 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,⁹</p> <p>La Resolución da cuenta del conjunto de instrumentos internacionales que contienen y desarrollan el compromiso de protección que les compete a los Estados. De esta manera, empieza por describir el alcance de lo que denomina <i>Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario:</i></p> <p><i>1. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos dimana de:</i></p> <p>a) Los tratados en los que un Estado sea parte; b) El derecho internacional consuetudinario; c) El derecho interno de cada Estado.</p> <p><i>2. Si no lo han hecho ya, los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:</i></p> <p>a) Incorporando las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario a su derecho interno o aplicándolas de otro modo en su ordenamiento jurídico interno; b) <u>Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia;</u> c) <u>Disponiendo para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definan más abajo, incluida la reparación;</u> (Subrayado fuera de texto) d) Asegurando que su derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.</p> <p>II. Alcance de la obligación</p> <hr/> <p>⁹ Naciones Unidas, Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, sobre Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.</p>	<p>3. <i>La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:</i></p> <p>a) <i>Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;</i> (...) d) <i>Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante.</i></p> <p>Concretamente, en lo que respecta al tratamiento debido a las víctimas de estos crímenes, esta Resolución es clara en afirmar como base de ello <i>la humanidad y respeto de su dignidad.</i> Esto representa para los Estados obligaciones protección de amplio espectro, que abarquen el ámbito multidimensional de desarrollo y de vida de las víctimas.</p> <p>VI. Tratamiento de las víctimas</p> <p>10. <i>Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.</i></p> <p>Como bien es sabido, uno de los derechos de las víctimas corresponde al de recibir una <i>reparación integral</i>, en virtud del cual, según este mismo instrumento, pueden demandar, entre otros aspectos, de sus Estados la <i>satisfacción</i>, que enmarca:</p> <p>22. <i>La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:</i></p> <p>a) <i>Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;</i> b) <u><i>La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no prooque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de</i></u></p>

<p><u>sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones:</u></p> <p>c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;</p> <p>d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;</p> <p>e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;</p> <p>f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;</p> <p>g) <u>Commemoraciones y homenajes a las víctimas;</u></p> <p>h) <u>La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.</u>(Subrayado fuera de texto)</p> <p>Lo anterior, viene a servir de fundamento conceptual y jurídico al aludido deber de memoria que le corresponde al Estado, como mecanismo de reparación y garantía de no repetición de los crímenes, delo que ya se comentó en el punto anterior. En el entendido de la Resolución trascrita, el Estado está en la obligación de llevar a cabo actos de conmemoración y honores a las personas que estén en tal condición; luego, como contracara de este deber específico, a sus autoridades les corresponderá abstenerse y adoptar medidas de distinta naturaleza para prevenir y sancionar acciones que desconozcan los hechos, justifiquen a sus victimarios o contengan mensajes, explícitos o implícitos, de apología al crimen o atenten contra la dignidad de las víctimas.</p> <p>En sentencia C-344/17, la Corte Constitucional insistió en su propia jurisprudencia y en la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el alcance de los derechos de las víctimas, y concretamente de la reparación integral. Para el Tribunal constitucional, las víctimas tienen derecho, entre múltiples compensaciones, a la <i>satisfacción</i>, materializada en medidas <i>simbólicas reivindicatorias de su memoria y su dignidad</i>. Por su puesto, ello no</p>	<p>se limita a pedidos de perdón y a actos de reconocimiento público, sino además al deber del Estado de preservar y defender su buen nombre y honra; en términos de la Corte:</p> <p>Ha sostenido la Corte que la reparación involucra distintos componentes: “Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la <i>satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas</i>; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan”.</p> <p>Como ya se ha dicho, este proyecto parte por considerar como afectaciones, graves e injustificadas, a la memoria y la dignidad de las víctimas, las conmemoraciones y exaltaciones públicas a favor de sus victimarios, por lo que concibe como un deber inaplazable del legislativo la incorporación al ordenamiento jurídico de disposiciones que tengan por finalidad la prohibición de este tipo de actos.</p> <p>2.4. La libertad de Expresión: Contenido y alcance.</p> <p>La libertad de expresión constituye una prerrogativa fundamental, imprescriptible e inalienable que constituye pilar básico de los modelos de Estado</p>
<p>democráticos, cuyo contenido y alcance ha sido objeto de regulaciones en el ámbito internacional y nacional, siendo objeto de recurrentes pronunciamientos por organismos de protección, universal y regionales.</p> <p>El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, prescribe que <i>Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión</i>. Dicho mandato, guarda estrecha relación con el contenido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero en el que se precisa que dicha libertad no tiene contenido absoluto ni alcance ilimitado, dado que <i>entraña deberes y responsabilidades especiales</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: <ol style="list-style-type: none"> Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. <p>De esta manera, este derecho implica una libertad relativizada por aspectos asociados a la reputación de las personas y a valores asociados a convivencia ciudadana, sin que ello, <i>per se</i>, habilite la imposición de restricciones que no respondan a criterios de <i>necesidad, proporcionalidad y razonabilidad</i>.</p> <p>Estas mismas previsiones han sido retomadas en instrumentos regionales, como la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre</p>	<p>Derechos Humanos. El primero de estos Tratados, alindera el espectro de esta Libertad a partir de valores como <i>la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral</i>, así como de <i>la reputación o derechos ajenos</i>; en similares términos a los empleados por el Pacto, esta Convención precisa que la libertad de expresión constituye un derecho que entraña deberes y responsabilidades correlativas.</p> <p>Artículo 10. Libertad de expresión</p> <p>1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.</p> <p>2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.(Subrayado fuera de texto)</p> <p>La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰ en su artículo 11 reafirma el derecho a la libertad de expresión e información, anunciaba las medidas para asegurar la garantía de los derechos enunciados previamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; es así como en el artículo 10 del Título Primero sobre derechos y libertades, proclama el mencionado derecho a la libre expresión¹¹ pero en su artículo 10.1 señala las restricciones de las que puede ser objeto este derecho “incidiendo, eso sí, en que las medidas – previstas</p> <p>¹⁰ Recoge en la legislación de la Unión Europea (UE) un conjunto de derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A33501</p> <p>¹¹ Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/libertad-de-expresion/</p>

por la ley- que limiten la libertad de expresión deberán resultar necesarias, en una sociedad democrática”¹².

Sobre el tema, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado sobre los límites al derecho a la libertad de expresión, expresando que no se trata de un derecho absoluto, por lo que tiene restricciones en casos de protección de derechos a terceros como en “*Garaudi V. France*” del 24 de junio de 2003, donde se discutía la negación del Holocausto en un libro, lo que violaba preceptos enmarcados en la convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

El TEDH ha admitido la restricción a la libertad de expresión en cuanto a conductas calificadas como de apología y exaltación al terrorismo como ocurrió en el caso “*Hogefeld V. Germany*”¹³

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana prevé la posibilidad de restricciones de naturaleza legal, siempre que sean necesarias para asegurar: (i) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*. Esta disposición internacional, mucho más explícita que las ya referidas, hace especial énfasis en la prohibición de la apología a la violencia o actos de odio.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹²La libertad de expresión y la delimitación de sus contornos en la lucha contra el terrorismo. Por: Enara Garro Carrera- Investigadora Juan de la Cierva, Universidad del País Vasco
¹³Se secuestró algunas entrevistas a un miembro de la RAF (Rote Arme Fraktion) como medida para evitar el reclutamiento de miembros y seguidores de estos grupos.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido numerosos fallos en los que ha delimitado el espectro práctico de este derecho, estableciendo correlativos límites al poder regulatorio de los Estados; entre las más importantes de estas providencias en los siguientes casos: (i) *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001*; (ii) *Ivcher Bronstein Vs. Perú, 2001*; (iii) *Herrera Lilloa vs. Costa Rica, 2004*; (iv) *Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004*; (v) *Palamara Iribarne vs. Chile, 2005*; (vi) *Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006*; (vii) *Kimel vs Argentina, 2008*; (viii) *Tristán Donoso vs. Panamá, 2009*; (ix) *Ríos y otros vs. Venezuela, 2009*; (x) *Perozo y otros vs. Venezuela, 2009*.

La configuración y alcance de la libertad de expresión ha dado lugar a que en diferentes ordenamientos jurídicos, esencialmente penales, se hayan incorporados cláusulas restrictivas que sancionan actos públicos de apología.

En España, la Ley Orgánica 10 de 1995 del Código Penal y de la Ley Orgánica 5 de 2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, incorporó en el

Código Penal el delito de enaltecimiento, en el artículo 578 que dice: “*El enaltecimiento o la justificación por cualquier medio de expresión pública o difusión de los delitos comprendidos en los artículos 571 a 577 de este Código o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares se castigará con la pena de prisión de uno a dos años*”.

Señalando de esta manera una efectiva defensa a las víctimas que verían vulnerados sus derechos ante la apología u homenajes a sus victimarios.

En otras naciones como Alemania la legislación interna no permite las consignas nazis ni la exhibición de sus símbolos y, menos, afirmaciones favorables a Hitler o al nazismo en medios de comunicación. En otros términos como lo veremos, la apología del genocidio y su negación también están castigadas por ley.

A propósito, el Código Penal alemán, en su artículo 86 establece la prohibición de exaltación, propaganda o divulgación de organizaciones contrarias a derecho, de la siguiente manera:

"Quién distribuya en el interior medios de propaganda [de organizaciones anticonstitucionales o asociaciones que se dirijan "contra los principios del entendimiento de los pueblos"] o los produzca para su divulgación en el país o en el exterior; los tenga disponibles, los introduzca o los exporte, o los haga accesibles públicamente en archivos de datos electrónicos (...) será castigado con pena privativa de la libertad hasta por tres años o con multa".

En Italia el Código Penal castiga "la denominada propaganda referida al régimen fascista y nazi" y "la simbología y gestualidad del partido fascista y del partido nacionalsocialista alemán y sus relativas ideologías", con hasta dos años de cárcel;

haciendo una clara defensa a la memoria de las víctimas de los regímenes que tantas muertes causaron.¹⁴

En Colombia, de acuerdo con lo dicho en la introducción de esta exposición motiva, el artículo 102 del Código Penal vigente sanciona la apología al genocidio, aunado a la tipificación de conductas lesivas a la honra y buen nombre de las personas, como la *injuria* y la *calumnia*. Este marco normativo, ha dado lugar a abundante jurisprudencia constitucional, que en sede de tutela – fundamentalmente – ha dejado claro que el ejercicio de esta libertad está limitado por valores democráticos específicos, entre los que se puede contar la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes.

2.5. Los derechos de las víctimas como factor limitador de la libre expresión.

Aunque la Constitución Política protege el derecho fundamental de la persona a la libertad de expresión y pensamiento en el artículo 20, igualmente es explícita en destacar el contenido social de este derecho, lo que supone en sí misma una autorización para establecer límites que sean necesarios, y resulten ser proporcionales y razonables en función del fin perseguido.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social”.

¹⁴ Hasta la inclusión del artículo 293 bis en el Código Penal, que endureció en 2017 las penas para los transgresores de las normas y recoge ahora castigos de hasta cuatro años de prisión para los delitos de "apología del fascismo" y "reconstrucción del partido fascista".: https://www.huffingtonpost.es/2018/07/26/la-excepcion-franquista-por-que-lo-impensable-en-alemania-e-italia-todavia-es-posible-en-espana_a_23490351/

<p>La configuración de esta disposición constitucional resulta compatible con la normatividad internacional referida en el punto anterior, y es en virtud de estos que debe ser entendida y aplicada.</p> <p>La Corte Constitucional ha expresado, a propósito, <i>“Por su parte, de la libertad de expresión se exige que diferencie hechos de opiniones, y en la medida en que incluya supuestos fácticos equivocados o falsos, puede ser sometida a rectificación. También se encuentran prohibidas las apologías al racismo, al odio, a la guerra, y la pornografía infantil. Con todo, ambas libertades deben ejercerse responsablemente, pues no pueden irrespetar los derechos de los demás”</i>¹⁵</p> <p>Esta misma Corte ha reconocido que la libertad de expresión pudiera verse limitada con <i>“las causales que, de conformidad con los tratados internacionales que obligan a Colombia, podrían eventualmente justificar limitar la libertad de expresión en casos concretos, a saber: la preservación de la seguridad, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás. Estos componentes del interés público, sin embargo, están sujetos a una interpretación no expansiva sino altamente restrictiva. Ello implica que el interés público ha de materializarse en un interés puntualmente definido para evitar que categorías de interés público demasiado amplias terminen por erosionar la libertad de expresión”</i>¹⁶</p> <p>En reiteradas providencias, de constitucionalidad y de tutela, la Corte ha desvirtuado la presunción de cobertura Constitucional de la libertad de expresión en cuatro casos: (i) la propaganda en favor de la guerra; (ii) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo</p> <p><small>¹⁵Sentencia T-243/2018 Corte Constitucional: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-243-18.htm ¹⁶ Sentencia /T-391-07</small></p>	<p>de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (iii) la pornografía infantil; y (iv) la incitación directa y pública a cometer genocidio.</p> <p>Lo anterior evidencia que constitucionalmente si es posible limitar el derecho a la libre expresión en defensa a las víctimas, que no tendrían porqué ser objeto de revictimización con manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen de la ley.</p> <p>Como lo señaló la Corte en la sentencia T-391 de 2007, considerada como hito en la jurisprudencia: <i>“La libertad de expresión, a semejanza de los demás derechos, no es un derecho absoluto, en ninguna de sus manifestaciones específicas (libertad de expresión stricto sensu, libertad de información o libertad de prensa); puede eventualmente estar sujeta a limitaciones, adoptadas legalmente para preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto. Sin embargo, como se ha enfatizado en los apartes precedentes, el carácter privilegiado de la libertad de expresión tiene como efecto directo la generación de una serie de presunciones constitucionales – la presunción de cobertura de toda expresión por el ámbito de protección constitucional, la sospecha de inconstitucionalidad de toda limitación de la libertad de expresión, la presunción de primacía de la libertad de expresión sobre otros derechos, valores o intereses constitucionales con los cuales pueda llegar a entrar en conflicto y la presunción de que los controles al contenido de las expresiones constituyen censura”</i></p> <p>De conformidad con dicho precedente, una de las justificaciones más obvias para limitar la libertad de expresión, se da ante la posibilidad de que ese derecho</p>
<p>pueda llegar a entrar en conflicto con los derechos constitucionales de terceras personas, que son objeto de protección constitucional.</p> <p>En términos de la misma providencia,</p> <p><i>“El conflicto que se puede suscitar entre el ejercicio de la libertad de expresión en cualquiera de sus manifestaciones y la preservación del orden público ha dado lugar a importantes líneas jurisprudenciales en el derecho comparado, que son pertinentes en tanto herramientas para la delimitación de las posibles circunstancias en que se puede invocar una necesidad de orden público para limitar la libertad de expresión. A modo de ejemplo, se pueden citar las categorías jurisprudenciales de “incitación”, “palabras agresivas” y “audiencias hostiles”, y los casos – particularmente estudiados por la Corte Europea de Derechos Humanos- de limitaciones de la libertad de expresión ante amenazas presentes y claras o actos de terrorismo.”</i>¹⁷</p> <p>Ahora bien, en criterio del Tribunal Constitucional las medidas restrictivas de derechos fundamentales, como la que pretende incorporarse al ordenamiento jurídico nacional por vía de esta iniciativa legislativa, necesariamente deben satisfacer criterios de proporcionalidad, además de ser necesarias y razonables en relación con el fin propuesto (la defensa y respeto de la dignidad de las víctimas de graves crímenes).</p> <p><i>El juicio de proporcionalidad consta de distintas etapas, cuya aplicación en cada caso depende de la intensidad, habiendo sido señalado por la Corte que el juicio puede ser leve, intermedio o estricto, de acuerdo con la materia de que se trate, y que el grado de severidad del juicio determina cuáles etapas del mismo deben ser examinadas. Ha dicho la Corte que cuando la aplicación del juicio es leve es suficiente con establecer que el fin propuesto por la norma se ajusta a la Constitución y es apto para lograr el fin propuesto. También ha indicado que el test intermedio es más exigente, por cuanto en este caso debe corroborarse que la medida, además de ser legítima y apta, es efectivamente conducente para lograr el fin propuesto. Finalmente, la jurisprudencia ha determinado que cuando el juicio es estricto, también se debe estudiar si la norma es necesaria y estrictamente proporcional. En cuanto a los pasos, la Corte ha establecido que se debe establecer: (i) si el fin perseguido por la norma o medida que se analiza es legítimo desde la perspectiva constitucional; (ii) si la norma o medida es adecuada para el logro del fin perseguido; (iii) si la norma es necesaria, es decir, si no existen medios menos onerosos para lograr el objetivo buscado; y (iv) si la norma es estrictamente proporcional, con lo cual se indaga si los beneficios que se</i></p> <p><small>¹⁷Corte Constitucional, Sentencia T-391-07</small></p>	<p><i>derivan de su adopción superan las restricciones que ella conlleva sobre otros derechos y principios constitucionales – en una relación de costo – beneficio.”</i>¹⁸</p> <p>Aun aplicando el <i>test o juicio estricto</i> de proporcionalidad a fin de determinar la constitucionalidad de la iniciativa, se obtienen resultados favorables a la misma en cuanto que: (i) el fin que persigue resulta legítimo desde el punto de vista constitucional, en razón a que pretende la defensa de la dignidad y los derechos de las víctimas de graves crímenes (Artículo 4° CP), reafirmar el deber de memoria del Estado, a partir de la reconocida primacía de los derechos de las víctimas ¹⁹ y el marco de obligaciones internacionales que condicionan la actividad estatal; (ii) la proscripción legal y el establecimiento de correctivos de carácter administrativo de actos públicos de conmemoración o exaltación de personas judicialmente declaradas como responsables de los crímenes a los que alude el artículo 1° y 2° del proyecto, resulta adecuada al fin que se propone dada su compatibilidad con la normatividad internacional y nacional, y sus desarrollos jurisprudenciales, que regulan el deber y el derecho a la memoria y a la necesidad de la sociedad de desincentivar actos apologéticos que afectan la dignidad de las víctimas de graves crímenes y, en último término, la convivencia y la reconciliación nacional; (iii) del espectro amplio de mecanismos de corrección o control social de que dispone el Estado, la iniciativa recurre a medidas administrativas de naturaleza policiva, por considerar que el empleo del derecho penal en las situaciones o contextos a los que alude resultarían excesivas o demasiado lesivas a otros derechos; y finalmente, (iv) la restricción de la libertad de expresión en los casos de que trata el proyecto, se justifica en el cumplimiento deberes estatales de rango convencional y constitucional, la supremacía de los derechos de las víctimas de este tipo de crímenes y al propósito social de</p> <p><small>¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-417/09 ¹⁹ Corte Constitucional, sentencias T-595/13 y C-180/14.</small></p>

preservar la memoria histórica de un país flagelado por décadas de violencia y subculturas de ilegalidad que merecen el reproche intergeneracional. Bajo estas específicas condiciones de tensión de derechos, la restricción de ciertas libertades resulta ser menos onerosa en relación con los fines propuestos y el contenido de los demás derechos fundamentales que pretende preservar y promocionar.

3. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Conforme lo previsto en el artículo 1º del presente proyecto de ley, esta iniciativa tiene por objeto promover el respeto y defensa de la dignidad y la memoria de las víctimas al Derecho Internacional de los Derechos Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios. El proyecto refiere, de esta manera, a las víctimas de los delitos más graves, sin que ello enerve el derecho de quienes han sufrido cualquier otra clase de delitos, a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El proyecto consta de siete (7) artículos, incluido el relativo a la vigencia de la norma, mediante los cuales se adoptan medidas para prevenir y sancionar administrativamente los actos o conmemoraciones públicas a favor de organizaciones armadas al margen de la ley, aún después de su desestructuración, y a las personas sancionadas por los mencionados delitos.

Apoyando en el deber del Estado de promover y proteger la memoria histórica y de llevar a cabo acciones tendientes a la defensa de la dignidad de las víctimas de estos delitos, como parte de compromisos internacionales reconocidos mediante la ratificación de Tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la iniciativa busca incorporar al ordenamiento nacional una prohibición expresa a

la celebración de tales actos, por considerarlos atentatorios de la honra de este grupo poblacional de especial protección, de la convivencia ciudadana y la moralidad pública.

Como fue ampliamente expuesto en precedencia, el Estado y sus autoridades tienen la obligación de adoptar mecanismos de prevención y sanción de conductas que entrañen una negación de los crímenes cometidos o la conmemoración de sus perpetradores, comoquiera que suponen un acto de invisibilización y desconocimiento de la dignidad de las víctimas.

Situaciones como la apertura al público de una *casamuseo* para conmemorar la memoria del narcotraficante de Pablo Escobar²⁰ en la ciudad de Medellín, o los homenajes públicos a condenados por violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, como Pedro Antonio Marín (alias Tiro Fijo), Guillermo León Saénz Vargas (Alias Alfonso Cano)²¹ o a Víctor Julio Suárez Rojas (alias Mono Jojoy)²², al igual que la realización de actos proselitistas o apologeticas como la exhibición de emblemas alusivos a grupos armados al margen de la ley, merecen un especial reproche por el ordenamiento jurídico y la sociedad nacional. El paso del tiempo no puede terminar desdibujando las responsabilidades de quienes han sido declarados judicialmente como responsables de crímenes que afectan gravemente la estabilidad y el orden público interno, ni mucho menos constituir un acto de desprecio implícito a sus inocentes víctimas.

²⁰ <https://www.semana.com/nacion/articulo/museo-de-pablo-escobar-en-medellin-fue-cerrado-por-inclumplir-normas-turisticas/583735>
²¹ <https://www.elspectador.com/noticias/paz/con-salsa-y-un-documental-se-prepara-homenaje-alfonso-cano-exjefe-de-las-farc-articulo-721298>
²² http://caracol.com.co/radio/2017/09/22/politica/1506110533_795974.html

La necesidad de preservar la memoria del país, de sus tragedias y sus logros, debe convocar los esfuerzos de la sociedad civil y de las autoridades públicas para actuar con firmeza y determinación frente a actos que deshonran la memoria de los afectados, de modo que se inviertan los valores sociales y las responsabilidades históricas por la tragedia de la violencia que ha vivido el país durante varias décadas.

Concretamente, la etapa de transición seguida a la firma del acuerdo entre el Gobierno Nacional (2010-2018), y la necesidad de reconciliación no es suficiente razón para desconocer la realidad de nuestra tragedia como nación; la reconstrucción del tejido social raído por la multiplicidad y atrocidad de los actores armados extintos o que hoy buscan incorporarse a la legalidad, demanda la preservación de la memoria y la dignificación de los afectados, por lo que en nada contribuye a este propósito la exaltación y evocación nostálgica de los criminales. En todo caso, lo previsto en esta iniciativa no tiene por propósito desconocer los derechos jurídicos obtenidos por quienes se acogieron a dicho pacto político, sino establecer límites racionales, razonables y proporcionales a ciertas expresiones públicas, por lacerar la dignidad de sus víctimas y suponer un ejercicio de revisionismo histórico con el que se pretende invertir responsabilidades y justificar lo injustificable desde lo moral y lo jurídico.

Esta y las próximas generaciones de colombianos tienen la obligación de mantener vivo su pasado y las consecuencias de subculturas ilícitas que han afectado su identidad y su reputación como sociedad, con el fin de que el olvido no dé cabida a la reinvencción de la criminalidad o el reencauche de prácticas criminales de las que, por lo menos en la actualidad, aún se tiene conciencia.

El conocimiento por un pueblo de la historia de su represión, pertenece a su patrimonio y, como tal, debe ser preservado por medidas apropiadas en el

nombre del deber a la memoria que le incumbe al Estado. Esas medidas tienen por objeto la finalidad de preservar del olvido la memoria colectiva, principalmente para prevenir el desarrollo de tesis revisionistas y negacionistas.

(Principio No.2, del *Derecho a Saber*, Consejo Económico y Social de la ONU, Distr. General E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997

De los Honorables Senadores,

AUTORES:

 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República Partido Centro Democrático	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
--	---

COAUTORES:

 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara por el Huila Partido Conservador	
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2020
CÁMARA**

por el cual se crea el Fondo de Reconversión Ganadera y Fomento de Actividades Forestales.

El Congreso de Colombia Decreta:

Artículo 1º. Objeto de la ley. Crear el Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

Artículo 2º. Zonas deprimidas. Para efectos de la presente Ley, entiéndase por zonas deprimidas, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0).

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:

- Impuesto Nacional al Carbono
- Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.
- Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo.

Parágrafo 1º. En relación a la ejecución de los proyectos que se financien con los recursos de que trata el presente Artículo, las autoridades ambientales en función

de sus competencias evaluarán el cumplimiento en términos bióticos de la compensación ambiental que se quiera realizar en proyectos forestales en sustitución de la actividad ganadera de forma gradual.

Artículo 4º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible o quien haga sus veces, reglamentará el Órgano de dirección del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, en procura de la adecuada implementación de los siguientes objetivos:

- a. Operar recursos del Impuesto al carbono, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del emprendimiento y de cooperación internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo. para el fortalecimiento de la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.
- b. Tomar la iniciativa con capital público para las iniciativas privadas de fomento acorde con las ventajas competitivas de estas regiones de manera que incentiven la inversión de sectores empresariales.
- c. Generar oportunidad de empleo a través de la Generación de ingresos en zonas con baja competitividad.
- d. Apoyar la actividad forestal generadora con criterios de sostenibilidad ambiental en sustitución gradual de la actividad ganadera.
- e. Establecer los criterios de sostenibilidad ambiental del Desarrollo Empresarial Fortalecido.

f. Articular todas las políticas, programas, fondos y entidades existentes para el desarrollo de las actividades económicas forestales del país para que se articulen con el Plan propuesto para estas regiones, como en el caso de la creación de zonas zidres.

Artículo 5. Población Beneficiaria. Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley:

- a) Hatos o fincas ganaderas que no superen los 100 semovientes.
- b) Hatos o fincas ganaderas que superando los 100 semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.

Artículo 6. BANCO DE PROYECTOS FORESTALES. El Fondo de compensaciones del que trata el Artículo 1º de la presente Ley, contará con un banco de proyectos forestales, los cuales de acuerdo a sus características serán elegibles para destinar estos recursos de reconversión ganadera a actividades forestales o combinación de la misma.

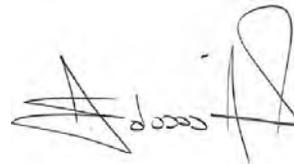
Artículo 7. Evaluación de las compensaciones y equivalencia ecosistemita. El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistemita con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera, a través de:

- a) Equivalencia ecosistemita
- b) Objetivo en términos de la adicionalidad o bien, el impacto ambiental positivo y contribución a la conservación y preservación de los recursos ecosistémicos, por lo que los diseños de las actividades Forestales deberán incluir especies nativas propias de los ecosistemas naturales y vegetación

secundaria que generaron la afectación a fin de resarcir los impactos negativos sobre la biodiversidad y los cultivos forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como la silvicultura o la utilización de los productos no maderables del bosque.

Artículo 8º. VIGENCIA Y DEROGATORIA. Los efectos dispuestos en la presente ley entraran a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara departamento del Caquetá
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020

“POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos se presentará en dos grandes segmentos, el segmento técnico compuesto por la definición técnica de zona deprimida y el segmento ambiental, ratificando la importancia del sector Forestal como alternativa a la ganadería.

Segmento Técnico:

Se indica en primera instancia que la definición de zonas deprimidas en el presente proyecto de Ley será la siguiente: Los departamentos o municipios en los cuales el puntaje general y posición en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC) **sea inferior a cinco punto cero (5.0)**, siempre y cuando la medición de competitividad siga con los lineamientos del marco conceptual del Fondo Económico Mundial.

“El índice departamental y municipal de Competitividad evalúa la competitividad regional a través de tres pilares fundamentales, i) condiciones básicas ii) eficiencia iii) sofisticación en innovación”¹ estos pilares permiten evaluar las condiciones competitivas y fortalezas de las regiones a través de la medición departamental por medio de más de 90 variables en 26 de los 32 departamentos del País y más de 70 variables en los 32 departamentos del País.

¹ Índice de competitividad 2020 Consejo Privado de competitividad.

2019-03	10,82
2019-02	11,77
2019-01	12,80
2018-12	9,72
2018-11	8,76
2018-10	9,06
2018-09	9,48
2018-08	9,16
2018-07	9,72

Fuente. Banrep

La economía formal se puede potencializar con insumos en economía forestal, que permitan la oferta formal y legalizada de los productos provenientes de la silvicultura, cuidando el Bosque nativo y de igual manera los productos no maderables del bosque, estos productos pueden potencializar otros sectores económicos posteriores, como los son la ebanistería, que hace parte del sector Industrial y de igual manera los cosméticos y artesanías provenientes de productos no maderables del bosque, las dos líneas serían producto de una actividad lícita y ya no le quitaríamos bosques nativos a la población, entregando una estrategia por fuera de las prohibiciones y de la mano de las oportunidades formales.

Solo para hacernos una idea de las ciudades y departamentos que están por debajo de los 5 puntos de competitividad y que esta estrategia es dinámica, ya que en el momento en que ellos logren su objetivo de superar esta puntuación, los esfuerzos se concentraran en los que restan hasta que todos puedan tener este índice de medición económica mas completo del país por arriba del mismo.

ICC. Índice Colombiano de Competitividad municipal 2020

15	Cúcuta
16	San Marta
17	Villavicencio
18	Montería
19	Yopal
20	Sincelejo
21	San Andres
22	Valledupar
23	Florencia
24	Mocoa
25	Quibdó

Para el año 2020 la aproximación de medición de competitividad para 32 ciudades capitales, 18 de ellas se encuentran por debajo de los 5 puntos en el índice de competitividad, correlacionadas directamente con la competitividad de sus respectivos departamentos, lo que demuestra debilidades en variables como infraestructura, tamaño del mercado, Educación Básica y Media, salud, sostenibilidad ambiental, educación superior y capacitación, eficiencia de los mercados, sofisticación y diversificación, innovación y dinámica empresarial entre otras,

La transformación productiva con sostenibilidad ambiental permitirá dinamizar la economía, la infraestructura y la motivación de formación para acceder a la oferta laboral emitida por estas iniciativas forestales, que en estas zonas son escasas, el aumento de la competitividad de las zonas deprimidas no solo permitirá reducir la tasa de desempleo regional, sino que estará ligada al verdadero uso de suelo de estas regiones donde el suelo forestal sobrepasa en ocasiones el 80% de su extensión.

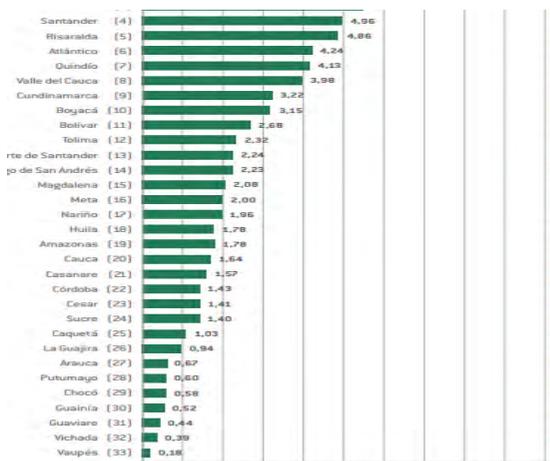
Tasa de desempleo

Año(aaaa)-Mes(mm)	Tasa de desempleo (%)
2020-06	19,81
2020-05	21,38
2020-04	19,81
2020-03	12,63
2020-02	12,16
2020-01	12,99
2019-12	9,53
2019-11	9,25
2019-10	9,84
2019-09	10,22
2019-08	10,80
2019-07	10,72
2019-06	9,44
2019-05	10,54
2019-04	10,33

26	Riohacha
27	Arauca
	San José del
28	Guaviare
29	Leticia
30	Inírida
31	Puerto Carreño
32	Mitú

Fuente. Índice de competitividad Privado 2020 Consejo Privado de Competitividad

A nivel departamental 29 departamentos estarían por debajo de la tasa de cinco punto (5.0) en la medición de competitividad en una estrategia casi general, pero el mantener el indicador permitirá que los departamentos que logren este objetivo de superar esta barrera, tendrán un argumento técnico en el mediano plazo para permitir que se sigan beneficiando los que quedan rezagados, hasta llegar al punto en que todos puedan estar por encima de 5.0 momento en el cual, se lograra el objetivo a largo plazo de esta estrategia incluyente y con características técnicas y ambientales.



Fuente. Índice Competitividad departamental 2019. Consejo Privado de Competitividad.

Segmento Ambiental.

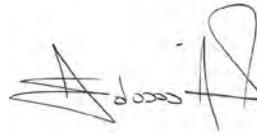
Todos los métodos de ganadería, producen algún grado de alteración de la superficie y afectación de las zonas donde se produce, así como los acuíferos. A diferencia de otras estrategias nacionales del legislativo, esta estrategia, no busca estigmatizar el sector, busca de manera voluntaria una oportunidad de transformación productiva, en la cual se puedan beneficiar tanto los ganaderos, como el ambiente y el uso de suelos nacionales, ya que gran parte del desarrollo ganadero se realiza en usos de suelos forestales, de esta manera bajo dos posibles usos forestales de manera voluntaria, pero con el incentivo de economías potenciales, los ganaderos podrían acceder a este fondo y brindar una nueva oportunidad al ambiente en temas silvicultura o productos no maderables del Bosque.

Sin embargo, no solo la ganadería afecta al medio ambiente, también lo hace la industria, y las mismas obras de infraestructura necesarias para generar crecimiento y desarrollo en una región. Es claro que los costos ambientales se generarán en cualquier actividad, sin embargo, lo que pertinente esta iniciativa es determinar, como hacemos esa transformación, respetando la actividad económica, que culturalmente ha predominado en muchas zonas, no con prácticas de prohibición sino de oportunidades regionales basado en la potencialidad de los usos de suelos y la economía proveniente de la siembra formal de productos forestales que sería la mejor estrategia para cuidar el bosque nativo y esa utilización de estas nuevas siembras seguirán haciendo parte de la demanda de la industria de la ebanistería, pero ya como madera formal, de igual manera existen, otras formas de utilización como los productos no maderables del bosque, potenciales, en artesanía y cosméticos, industrias relevantes en la globalización, que permitirían esta sustitución voluntaria o una fuente alterna de recursos.

Se debe tener en cuenta que la preservación de la naturaleza es costosa y requiere de recursos de capital en volúmenes que no la hacen viable sin componentes sustantivos de financiación. Estos recursos deberán ser provistos por el Estado y por la inversión privada, pero dirigida a los que tradicionalmente ha sido estigmatizados por su actividad económica ganadera, que no han hecho mas que aportar una economía lícita al país y tendrán oportunidad de ahora brindar una oportunidad ambiental, directa sin estar concursando con otros sectores, es la transformación directa de una parte de esta producción, especialmente en la zonas donde los suelos son actos para la actividad forestal.

actúan como sombrilla (paraguas y parasol), B. Ausencia de hojarasca producida por los árboles que contribuye a cubrir el suelo, a regular el impacto de las gotas de lluvia y el flujo de agua y que es fuente de nutrientes para la superficie del suelo (ciclaje de nutrientes) y C. Ausencia de los árboles que con sus raíces fuertes y largas perforan el suelo en busca de sustento, nutrientes y agua. Estas raíces contribuyen a combatir la compactación de los suelos y su actividad es la base del ciclaje de nutrientes.

La conservación de la biodiversidad está íntimamente asociada con una alta presencia de árboles (los que a su vez forman parte de la biodiversidad). La agricultura y ganadería convencional con su énfasis en el monocultivo de pastos crea condiciones adversas para la conservación de uno de los grandes recursos naturales de Colombia que es su biodiversidad.



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara departamento del Caquetá
Centro Democrático

Se deben utilizar también mecanismos de recuperación de las inversiones orientadas a proyectos que, además de mejorar la productividad y competitividad, generan un impacto ambiental favorable (Servicio Ambiental), a partir de factores medibles como la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad, protección de cuencas y hasta conservación del paisaje natural.

Para esta fuente de financiación no hay mayores desarrollos en nuestro país, aunque sí algunos mecanismos similares, como el Certificado de Incentivo Forestal – CIF, entendido como un reconocimiento del Estado a los beneficios que la inversión privada genera en materia de reforestación. Por lo anterior es necesario profundizar en esta forma de financiación para la universalización de la producción sostenible.

EFFECTOS NEGATIVOS DEL MODELO TRADICIONAL DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA

Las dinámicas socioeconómicas, el modelo productivo fundamentado en los principios de la Revolución Verde y hasta las políticas públicas de mediados del siglo pasado, indujeron el establecimiento de sistemas de producción basados únicamente en pasturas (sin árboles), establecidas en muchos casos en terrenos anteriormente ocupados por selvas y bosques de diverso tipo. Puede afirmarse que en términos generales este modelo ganadero convencional, con base únicamente en pastos, ocasiona un proceso progresivo de degradación ambiental, que afecta la fertilidad de los suelos y otros recursos naturales como agua y biodiversidad.

Adicionalmente, la segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, estimó que el 53% de los Gases de Efecto Invernadero – GEI - provienen de los sistemas de producción agrícolas y pecuarios, excluyendo las emisiones derivadas de la conversión de bosques a praderas, que aporta un 9,2% adicional a las emisiones totales del país (IDEAM, 2010).

Los procesos de degradación ambiental y especialmente el progresivo deterioro de los suelos, asociados con los enfoques agrícola y ganadero convencionales en buena parte se deben a factores inherentes al sistema mismo de pasturas: A. Suelos poco cubiertos, expuestos a los rayos directos del sol y al impacto no mitigado de las gotas de lluvia. No existe la presencia de árboles y arbustos que con sus copas

PROYECTO DE LEY NÚMERO 346 DE 2020
CÁMARA

por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la prestación del servicio de internet fijo como un servicio público domiciliario, para satisfacer la necesidad de las familias colombianas en cuanto al uso y goce de los bienes públicos y el bien común del espectro electromagnético.

Artículo 2º. El internet fijo será considerado como un servicio público domiciliario y se aplicará la Ley 142 de 1994 para regular el mismo.

Artículo 3º. El artículo 1º de la Ley 142 de 1994, quedará así:

“Artículo 1º. Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada, la telefonía local móvil en el sector rural e **internet fijo**; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.

Artículo 4º. Modifíquese el numeral 14.21 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

“14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, distribución de gas combustible e **internet fijo**, tal como se definen en este capítulo”.

Artículo 5º. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual será el siguiente:

“Nuevo numeral. Servicio público domiciliario de internet fijo. Es el servicio básico de internet fijo, cuya finalidad es la conexión permanente de los datos de internet a través de red de Fibra óptica, coaxial, o similares con ancho de banda. Exceptuase el internet móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen”.

Artículo 6º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las leyes contrarias.

De los Honorables Congresistas,

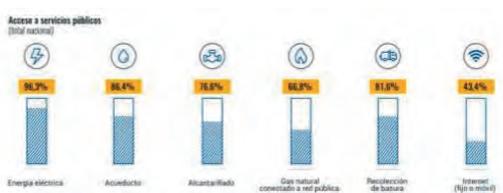

LEON FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

Lo que significa que este recurso al igual que los naturales, debe ser garantizado de manera efectiva para el disfrute y aprovechamiento del mismo por parte de todos los ciudadanos que habitan el territorio colombiano.

2. Problemática.

Desde la enajenación de la empresa pública de telecomunicaciones de Colombia, la prestación del servicio de la telefonía y el internet pasó a ser en su mayoría, una prestación de empresas privadas, algunas públicas con capitales mixtos y otras minoritarias que son netamente públicas. E inclusive, el sector de las telecomunicaciones se ha visto abocado a pugnas por la posición dominante que ha ejercido uno de los operadores en el país, y a la concentración del mercado y el despliegue de las tecnologías en los centros urbanos, relegando con esto a las zonas rurales, al igual que a los centros poblados, resguardos indígenas y comunidades negras.

Los servicios públicos domiciliarios como el de acueducto, alcantarillado y gas, tienen una conexión en el país superior al 60%, esta conexión y despliegue de redes, se han caracterizado en un principio por ser elementos de primera necesidad para los hogares colombianos, por una acción decidida y fuerte en políticas del Estado y por un amplio desarrollo legislativo que ha posibilitado un cubrimiento casi total en el país.



Caso contrario a lo que ocurre con el Internet, que tiene una cobertura del servicio del mismo pero presentando en alto porcentaje una desconexión en las zonas rurales del 77%.

Si bien en las zonas urbanas hay mayor conexión en un 63%, aún queda faltando una amplia parte de la población por conectarse a internet, para poder usar está servicio que hoy se puede catalogar de primera necesidad, teniéndose en cuenta además, que hay hogares que pueden tener la red de servicio instalada pero no hacen uso de esta por el costo de la misma, generando una carencia en el sentido de las necesidades y los satisfactores.

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2018 CÁMARA

“Por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción. (2) Problemática. (3) Objetivos. (4) Justificación. (5) Fundamento jurídico. (6) Cuadro de Modificaciones. (7) Antecedentes. (8) Impacto fiscal y (9) Conflicto de interés.

1. Introducción.

La transición abrupta a la que se vio obligado el país y el resto del mundo de realizar múltiples tareas, actividades, labores y funciones de manera presencial, hacia lo que se pudo denominar como virtualidad por causa del virus del COVID-19; hace plantear la necesidad de modificar, crear y adaptar las leyes a esta nueva dinámica mundial, para cumplir las nuevas demandas sociales y económicas que depara un nuevo paradigma de futuro después del Coronavirus.

En este sentido se hace necesario elevar a la categoría de servicio público domiciliario la prestación del servicio de internet, toda vez que ese cumplen las características propias de un servicio que se presta por el Estado, o un particular que cumple las funciones estatales de llevar los servicios de calidad hasta las residencias colombianas. Pues el mismo se presta a través de una red que llega a los hogares y domicilios de los residentes; es un bien de propiedad pública, es decir, un bien común del cual deben gozar todos los colombianos tal y como sucede con el servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

Es importante también destacar que las empresas que prestan el servicio de internet, lo hacen porque a estas se les concesionan el bien público de espectro electromagnético, es decir, que estas explotan un recurso del Estado para que este sea entregado a los colombianos. De la misma forma como acontece el agua, que como bien público llega a los hogares para su consumo como líquido potable, o en su transformación a energía eléctrica.

De igual manera pasa con el gas que se presta a través de una red de servicios, ya sea por empresas públicas, privadas o mixtas, pero a la final el servicio siempre llega hasta el domicilio del beneficiario.

El hecho de que el internet fijo no sea catalogado dentro del marco normativo colombiano como un servicio público domiciliario, ha conllevado a que la creación de beneficios para las empresas de telecomunicaciones que prestan este servicio, no tenga una incidencia directa y un beneficio directo a los usuarios, pues todo se somete a las leyes del mercado, las que en ocasiones no tiene en cuenta la realidad de miles de familias colombianas que no pueden acceder a este servicio que ya no es un lujo, sino un producto de primera necesidad.

La pandemia mundial que confinó a los habitantes del planeta tierra, implica un aumento sustancial en el uso de las nuevas tecnologías, convirtiéndose el internet en la herramienta fundamental para trabajar, estudiar, interactuar, comunicar, informar, comercializar, realizar transacciones bancarias y acceder a bienes y servicios.

Colombia no ha sido la excepción a esta realidad mundial, por el contrario, se han demarcado mucho más la diferencia entre lo urbano y lo rural, los diferentes estratos socioeconómicos y el acceso a beneficios y subsidios entregados por el gobierno nacional.

Países que conservaron al menos una empresa pública en el sector de las telecomunicaciones, hoy suplen las necesidades de cobertura, conexión, acceso y uso a internet, pero otros solventaron esas brechas con mantener este servicio dentro de la órbita de lo público, domiciliario y esencial.

Si el legislativo colombiano quiere corresponder como lo amerita la problemática mundial con incidencia local, uno de los pasos a dar es el de elevar a la categoría de servicio público domiciliario el internet fijo.

3. Objetivos.

3.1 General:
 Modificar la Ley 142 de 1994 para que el internet fijo sea un servicio público domiciliario.

3.2 Específicos.

- Fortalecer los derechos que tiene los usuarios en el presente frente al servicio de internet fijo.
- Catalogar el internet fijo como un servicio público domiciliario

4. Justificación.

En estos momentos de coyuntura se hace más necesario que servicios como el internet fijo, cuenten con una normativa fuerte para proteger los derechos del consumidor y de esta forma

<p>se brinde un mejor servicio. El internet fijo como servicio ha venido evolucionando constantemente en los últimos años, donde cada vez se aumentan la velocidad al igual que los servicios prestados, servicios tan importantes como el educativo, investigativo, salud, recreación entre muchos otros.</p> <p>El servicio de acceso a internet en estos momentos podríamos decir que se divide en dos tipos, el fijo y el móvil. El internet fijo se caracteriza por ser prestado en domicilios mediante redes de fibra óptica o coaxial, o similares con ancho de banda, esto a través de un modem instalado en el domicilio. En cambio el internet móvil, se presta a través de los dispositivos móviles mediante la red GSM, GPRS, 3G, 4G y próximamente las 5G.</p> <p>Cada día que pasa el internet se vuelve más indispensable para la vida diaria, ya que por medio de este servicio se prestan múltiples servicios esenciales para la vida, como es la información, comunicación, recreación entre otros, como también múltiples servicios fundamentales como lo es la educación, salud y los procesos judiciales; sin dejar a un lado el aumento de los trámites estatales y servicios estatales que se prestan por medio del internet.</p> <p>La globalización también nos obliga a adaptarnos a la nueva realidad donde el internet cada vez obtiene mayor importancia y relevancias, no solo para las actividades diarias como se acaba de mencionar, sino también para el comercio, ya que cada vez se realizan más transacciones de compra y venta por este medio no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. Incluso para Colombia, las transacciones digitales representaron en el 2019 cerca de un 9% del PIB y hoy representan el 50% de las operaciones bancarias.</p> <p>Por otro lado tenemos la coyuntura generada por el COVID-19, que causa un grave estado de emergencia sanitaria que ha obligado no solo a Colombia sino al mundo entero, a tomar medidas extremas para disminuir el peligro, entre las más recurrentes y efectivas ha sido el aislamiento social, la cual conlleva a que se restrinjan las interacciones sociales al mínimo necesario lo que apunta a una nueva realidad.</p> <p>Esta nueva realidad ha causado la adaptación acelerada al uso de servicios virtuales, digitales y remotos. Dicha adaptación también conllevó a la inasistencia a clases presenciales en ninguno de los tres niveles educativos como son la básica, media y superior, los cuales han tenido que adaptarse al manejo de plataformas virtuales para continuar con las mismas. En el mismo sentido, se ha dispuesto del teletrabajo para toda actividad que no sea indispensable en la atención de la emergencia sanitaria.</p> <p>Esto nos deja denotar la importancia del internet fijo para momentos coyunturales como el que estamos viviendo y para el futuro. Es por ello que es necesario establecer el internet fijo como un servicio público domiciliario, ya que de esta manera el servicio se comenzaría a regir con una normativa más desarrollada como la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. En donde</p>	<p>establece toda la normativa en cuanto a servicios públicos domiciliarios y donde se expresan los derechos de los usuarios, la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos y el régimen de contratos entre otras cosas.</p> <p>Como se puede observar es una ley que se lleva estructurando por más de 26 años, la cual ha presentado mejores resultados en cuanto a la defensa de los derechos de los usuarios que otras normativas.</p> <p>Si bien el internet fijo es un servicio público como lo establece la Ley 1341 de 2009 este no se encuentra categorizado dentro del concepto de domiciliario, pero el cual tiene todas las características para serlo, ya que cuenta con las mismas ventajas del mismo como lo es que se preste en el domicilio, se despliegue de una red que llega hasta la residencia del usuario, la estratificación del mismo, el tipo de contrato entre el usuario y la prestadora del servicio y la relevancia para la vida.</p> <p>Por otro lado, si se categoriza al internet como un servicio público domiciliario quien entraría a realizar la actividad de inspección, vigilancia y control sería la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual es una entidad que solo tiene a su cargo la actividad de los servicios públicos domiciliarios, esto hace que se especialice en este tipo de servicios, lo que ayudaría a que el internet fijo tenga un ente de control más especializado y no la Superintendencia de Industria y Comercio, que abarca muchos más servicios y no garantiza un servicio especializado con respecto del usuario de un servicio domiciliario.</p> <p>Así mismo los servicios públicos conllevan una función social como lo expone el artículo 11 de la misma Ley 142 de 2019, lo cual nutriría sustancialmente el servicio de internet fijo siendo los siguientes:</p> <p>“11.1. Asegurar que el servicio se preste en <u>forma continua y eficiente</u>, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.</p> <p>11.2. Abstenerse de <u>prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia</u>, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.</p> <p>11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los <u>subsidios que otorguen las autoridades</u>.</p> <p>11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar <u>con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo</u>.</p> <p>11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la <u>cobertura y la costeabilidad</u> de los servicios por la comunidad.</p>
<p>11.6. Facilitar el acceso e <u>interconexión de otras empresas</u> o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.</p> <p>11.7. Colaborar con las <u>autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública</u>, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.</p> <p>11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva <u>Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos</u>, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.” [Enfasis propio]</p> <p>Como se puede apreciar, el enfoque social que tienen los servicios públicos domiciliarios es mucho mayor al que presenta la regulación por la que se rige el internet hoy en día, teniendo como preceptos dentro de su marco la eficiencia y cobertura que tanto hace falta en este servicio el cual se ha convertido de vital importancia.</p> <p>A manera de conclusión, se puede apreciar la necesidad de que el internet fijo sea un servicio público domiciliario, ya que cuenta con las mismas características del mismo, además, si se incorpora en la Ley 142 de 1994 contará con una normativa más desarrollada y establecida. De igual manera quien comenzaría a aplicar la vigilancia e inspección sería la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual es un ente más especializado que puede atender en la misma línea los requerimientos de los usuarios, logrando también descongestionar a la Superintendencia de Industria y Comercio la cual atiende múltiples requerimientos.</p> <p>Por último, el enfoque social que maneja la Ley 142 de 1994 donde el usuario cuenta con más derechos sobre el servicio debido a su carácter de esencialidad.</p> <p>5. Fundamento jurídico.</p> <p>Como fundamento jurídico se tiene a nivel constitucional los que dicta el capítulo 5 de la Constitución Política de Colombia que titula “De la finalidad social del estado y de los servicios públicos”, el cual se compone de 5 artículos donde se resalta el Artículo 366, que dice lo siguiente:</p> <p>“Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Serán objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, <u>de educación</u>, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los <u>planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.</u>” [Enfasis Propio]</p>	<p>Mediante este proyecto de ley se ayuda a desarrollar este mandato constitucional, donde se establece que el Estado debe propender por el desarrollo de las necesidades básicas insatisfechas, tales como salud y educación, las cuales desde el internet se puede contribuir al fortalecimiento mediante la categorización de un servicio público domiciliario.</p> <p>En el mismo sentido el Artículo 367:</p> <p>“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”.</p> <p>“Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”.</p> <p>“La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.</p> <p>Como se observa el estatus de servicio público domiciliario ayudaría al desarrollo del servicio de internet fijo, ya que el gobierno podrá establecer las condiciones de su prestación.</p>

6. Cuadro de Modificaciones.

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEY 142 DE 1994		
Ley actual	Proyecto de ley propuesto	Consideraciones
Artículo 1º. Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.	Artículo 1º. Ambito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada, la telefonía local móvil en el sector rural e internet fijo ; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.	Se modifica el artículo para incorporar al Internet fijo como un servicio público domiciliarios.
Artículo 14º. numeral 14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.	Artículo 14º. numeral 14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, distribución de gas combustible e internet fijo , tal como se definen en este capítulo	Se modifica el artículo para incorporar al Internet fijo como un servicio público domiciliarios.

Proyecto de ley 104 de 1999	Por el cual se regula las comunicaciones vía Internet y mediante el uso de fax que se realicen desde lugares habilitados para brindar al público esos servicios."	Retirado por el autor
-----------------------------	---	-----------------------

8. Impacto fiscal

Este proyecto de ley no representa impacto fiscal alguno para el Estado Colombiano, ya que no se están apropiando, desviando o dejando de percibir recurso público alguno, esto debido a que el proyecto solo eleva a la categoría de servicio público domiciliario el internet fijo, por ende, no significa impacto fiscal alguno.

9. Conflicto de interés

Para este proyecto de ley, tendrá conflicto de interés todo congresista que tenga vínculos o haya recibido recursos monetarios o humanos para la campaña por parte de una empresa prestadora del servicio de internet fijo, o que un pariente hasta segundo grado de consanguinidad tenga una vinculación directa con una empresa que preste dicho servicio.

Del honorable Congresista,


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

	Adiciónese un nuevo numeral al artículo 14 de la ley 142 de 1994, el cual será el siguiente: "Nuevo numeral. Servicio público domiciliario de internet fijo. Es el servicio básico de internet fijo, uno de cuyos objetos es la conexión permanente los datos de internet a través de red de Fibra óptica, coaxial, o similares con ancho de banda. Excepcionalmente el internet móvil celular, la cual se registrará, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen."	Se adiciona un nuevo numeral al artículo 14 para incorporar la definición de lo que es el servicio público domiciliario de internet fijo.
--	--	---

7. Antecedentes.

Con respecto a los antecedentes tenemos varios proyectos de ley y acto legislativos con un espíritu similar o que buscan regular el mismo servicio, como son los siguientes:

PROYECTO	TITULO	TRAMITE
Proyecto de acto legislativo 165 de 2019 Cámara	Por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Archivado por vencimiento de términos
Proyecto de ley 83 de 2019 Cámara	"Por medio del cual se crea el mínimo básico de internet gratuito.	Archivado en debate
Proyecto de ley 05 de 2011 Senado y 128 de 2011 Cámara	"Por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Archivado en debate
Proyecto de ley 149 de 2010 Senado	"Por la cual se modifica y adiciona la Ley 1341 de 2009 y se garantiza el acceso público a Internet.	Archivado por transito legislativo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se provee una protección inmediata en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley pretende proveer una protección económica inmediata, en el marco de la emergencia y hasta por un año después de terminada ésta, a aquellos adultos mayores que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor.

ARTÍCULO 2º: Transferencia económica no condicionada – Colombia Mayor. Con los recursos que desde el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se financiará n doce (12) giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a toda la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor.

Parágrafo 1: Este pago no implica que las personas mayores pierdan su turno en la lista de priorización n.

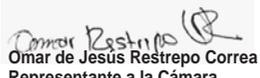
Parágrafo 2: Los Departamentos podrá n financiar una transferencia similar, por igual o menor término, con un monto no inferior a la tercera parte del giro contemplado a nivel nacional.

Parágrafo 3: Los giros definidos en este artículo será n efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor ad honorem.

ARTÍCULO 3º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas.

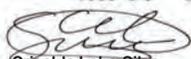

Jaíro Reinaldo Cala Suárez
 Representante a la Cámara

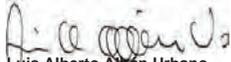

Omar de Jesús Restrepo Correa
 Representante a la Cámara
 Partido FARC

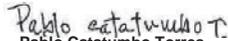

Fabián Díaz Plata
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

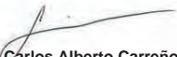

Jorge Enrique Martelo Benedetti
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical


Jorge Gómez Gallego
 Representante a la Cámara
 Partido Polo Democrático


Griselda Lobo Silva
 Senadora de la República
 Partido FARC

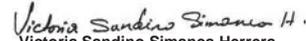

Luis Alberto Alban Urbano
 Representante a la Cámara
 Partido FARC

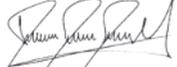

Pablo Catatumbo Torres
 Senador de la República
 Partido FARC


Carlos Alberto Carreño Marín
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


Julián Gállo
 Senador de la República
 Partido FARC


Israel Zúñiga
 Senador de la República
 Partido FARC


Victoria Sandino Simanca Herrera
 Senadora de la República
 Partido FARC


David Ricardo Racero Mayorca
 Representante a la Cámara
 Coalición Decentes


Aída Yolanda Avella Esquivel
 Senadora de la República
 Coalición Decentes


Abel David Jaramillo Largo
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS

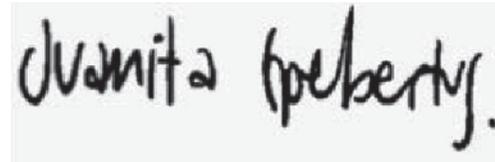

Alberto Castilla
 Senador de la República
 Partido Polo Democrático


César Augusto Pachón Achury
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


Juan Luis Castro Córdoba
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


César Ortiz Zorro
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


Iván Marulanda
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde



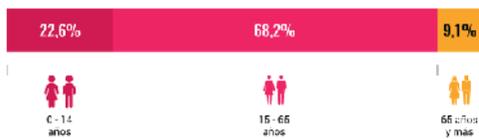
Juanita Goebertus Estrada
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Justificación

En Colombia, el 9.1% de la población corresponde a personas de 65 años o más. Estamos hablando de, aproximadamente, 5.750.000 de personas. De acuerdo con los últimos datos reportados por el DANE¹. Estas son personas que no solo deben enfrentarse al deterioro natural de su salud, sino además, el 40 % de los adultos mayores tiene un perfil depresivo pues muchos tienen que soportar también pobreza extrema, violencia, maltrato y abuso. Sobre el asunto económico, tan solo uno de cada tres adultos colombianos está pensionado. Y aproximadamente 1.250.000 de personas son quienes se han beneficiado del programa Colombia Mayor.

GRANDES GRUPOS DE EDAD



Gráfica tomada del Censo Nacional ¿Cuántos somos?. DANE. (2018)

De acuerdo al último censo nacional de población y vivienda (2018), un 13.27% de la población en Colombia cuenta con 60 o más años, distribuida territorialmente de la siguiente manera:

Departamento	% Población igual o mayor a 60 años
Antioquia	14.3%
Atlántico	12.37%
Bogotá	13.18%
Bolívar	11.67%
Boyacá	15.97%
Caldas	17.97%
Caquetá	9.47%
Cauca	12.57%
Cesar	9.4%
Córdoba	12.06%
Cundinamarca	13.4%
Chocó	8.42%
Huila	12.36%
La Guajira	7.33%
Magdalena	10.75%
Meta	10.82%
Nariño	13.51%
Norte de Santander	12.01%
Quindío	18.4%
Risaralda	16.94%
Santander	14.08%
Sucre	12.38%
Tolima	16.57%
Valle del Cauca	16.1%
Arauca	8.73%
Casanare	8.47%
Putumayo	9.08%
Archipiélago de San Andrés	12.16%
Amazonas	6.53%
Guainía	5.19%
Guaviare	8.24%
Vaupés	5.82%
Vichada	5.5%

Tabla 1. Elaboración propia con datos del censo nacional de 2018

De esta tabla se destaca la situación de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, los cuales se encuentran por encima del promedio nacional.

Este grupo poblacional, de acuerdo a lo planteado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la tasa de mortalidad de las personas contagiadas a partir de los 65 años aumenta exponencialmente, estando, para las personas entre los 70 y 79 años un porcentaje de mortalidad del 8%, mientras que para las personas con 80 o más años este porcentaje asciende a un 14,8%.

¹¿Cuántos somos? DANE (2018)

<p>A esta dramática situación en el plano de la salud se le suma los impactos de la crisis provocada por el COVID-19 en el plano económico, donde, al igual que en el anterior, las personas mayores de 60 años se encuentran en un altísimo riesgo si partimos, primero, de la destrucción de empleos que ha provocado el aislamiento obligatorio preventivo; y segundo, el número reducido de pensionados en el país (1,3 millones con corte a 2019) en relación al número de personas mayores de 60 años (más de 6 millones de personas).</p> <p>Si a esto se le suma que, como lo comprobó la Fundación Saldarriaga Concha en su estudio Mision: Colombia Envejece (2015), otro mecanismo para la protección durante la vejez es el ahorro de activos y la confianza que se deposita en los hijos para que estos puedan cuidarlos más adelante, y se contempla que dentro de los criterios de priorización del Programa Colombia Mayor se encuentra el vivir solo y no depender de nadie económicamente, los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa se encuentran en una condición de vulnerabilidad acentuada.</p> <p>Esta realidad debe obligar al Gobierno Nacional, como rama ejecutiva de un Estado social y de derecho, a velar por los derechos de toda la población, pero en especial, en razón a la emergencia sanitaria y económica que actualmente vive el país, a aquellos y aquellas que se encuentran en mayor riesgo, como lo son las personas mayores y de manera focalizada, dentro de ellas, a quienes se encuentran más expuestos a los rigores económicos que ha acarreado la pandemia.</p> <p>Por ello, y en razón a la extensión del aislamiento preventivo obligatorio decretado en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, así como en la Resolución No 470 del 20 de marzo de 2020, donde, entre otras disposiciones, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó el cierre parcial de actividades en centros de día y centros día, quedando un saldo en la modalidad de subsidio económico indirecto del Programa Colombia Mayor, éste puede usarse para cubrir más personas durante más tiempo a los potenciales beneficiarios (listados de priorización) del Programa Colombia Mayor, eliminando también el ser beneficiario de la devolución del IVA (\$75.000) como una causal de reducción de los giros mensuales, en tanto debemos ser conscientes como sociedad, que si bien los recursos no son infinitos, son hoy por hoy las personas mayores las que más lo necesitan.</p> <p>En aras de garantizar una mejor calidad de vida a los adultos mayores que se enfrentan a dificultades económicas se han adoptado múltiples políticas. Entre ellas se resalta la creación de los Centros de Vida (Ley 1276 de 2009) y los Centros Día (Ley 1315 de 2009); así como la implementación del ya mencionado programa Colombia Mayor.</p> <ul style="list-style-type: none"> Centros de Vida → Son instituciones que contribuyen a brindar una atención integral a las necesidades y mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén. Dentro de estas instituciones se comprenden proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar. La financiación de la construcción, 	<p>instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas se sostiene en la emisión de una estampilla a cargo de las entidades territoriales.²</p> <ul style="list-style-type: none"> Centros Día → Son instituciones destinadas al cuidado, bienestar integral y asistencia social de los adultos mayores que prestan sus servicios en horas diurnas.³ Programa Colombia Mayor → Es un programa de Protección Social que busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico. Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo estas dos modalidades: <ol style="list-style-type: none"> Subsidio económico directo: son recursos que se giran directamente a los beneficiarios a través de la red bancaria o de entidades contratadas para este fin. Subsidio económico indirecto: son recursos que se otorgan en Servicios Sociales Básicos, a través de Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos. <p>Estas y todas las políticas públicas diseñadas por el estado colombiano se vieron impactadas por la crisis mundial generada por la pandemia de nuevo Coronavirus COVID-19.</p> <p>Según la Organización Mundial de la Salud la pandemia es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata los gobiernos, las personas y las empresas. Además, el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que <i>"Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera"</i>.⁴</p> <p>Producto de la declaración de pandemia del Coronavirus COVID-19 se hizo necesario tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.</p> <p>Se ha evidenciado que los adultos mayores constituyen una población en condición de especial vulnerabilidad frente al contagio del virus COVID-19, pues según datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de mortalidad aumenta exponencialmente a partir de los 65 años, aproximadamente. Es así que la tasa de mortalidad de las personas infectadas que tienen hasta 40 años es del 0.2%, pero entre los que tienen 70 y 79 años, se incrementa a un 8, mientras que, a partir de los 80 años, la cifra aumenta a un 14.8%, por lo que se requieren adoptar medidas con una mayor exigencia de aislamiento para esta población. Este hecho reduce significativamente la posibilidad que los adultos mayores puedan generar ingresos</p> <p>²Ley 1276 de 2009 ³Ley 1315 de 2009 ⁴Decreto legislativo n° 553 de 2020</p>
<p>para garantizar la cobertura de sus necesidades básicas, así como también la posibilidad de acudir a espacios de atención especial para ellos.</p> <p>En el marco de esta situación, se torna necesario proveer protección económica inmediata a aquellos adultos mayores que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor de una manera adecuada y eficiente.</p> <p>B. Marco normativo</p> <p>El artículo 46 de la Constitución Política dispone que el estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.</p> <p>En desarrollo de este artículo, la ley 100 de 1993 estableció un programa de auxilios para ancianos con especiales necesidades, cuyo objeto es apoyar económicamente a aquellas personas que cumplan con los requisitos previstos en la normatividad vigente.</p> <p>Posteriormente, el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Esta está destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, que se realiza a través del Programa de Protección Social al adulto mayor - Colombia Mayor. Este programa actualmente brinda cobertura a 1.703.573 adultos mayores con un subsidio mensual de \$80.000. Sin embargo, para abril del 2020, el programa contaba con 500.000 adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, quienes no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales; siendo adultos mayores que no tienen ningún tipo de ingresos para sobrellevar la emergencia por COVID-19.</p> <p>La ley 1276 de 2009 estableció los criterios de atención integral del adulto mayor en los centros de día. También se autorizó a las entidades territoriales a emitir la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción. Se dispuso también que el producto de dichos recursos se destinarían, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros de Vida, y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.</p> <p>De manera simultánea, en la ley 1315 de 2009, se estipularon las condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.</p> <p>Como se expresó anteriormente, estas y todas las políticas públicas diseñadas por el estado colombiano se vieron impactadas por la crisis mundial generada por la pandemia de nuevo Coronavirus COVID-19.</p>	<p>En el marco de la emergencia el gobierno nacional emitió el Decreto 553 del 24 de abril de 2020 <i>"Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones"</i>. En el artículo 2º se dispuso que:</p> <p><i>"Con los recursos que del Fondo de Mitigación Emergencias- FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de (70) en adelante."</i></p> <p>Parágrafo 1. <i>Las personas adultas mayores en lista de priorización que hayan sido beneficiarios de giro por compensación de IVA, recibirán dos pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que las personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.</i></p> <p>Parágrafo 2. <i>Las personas adultas mayores en lista de priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización.</i></p> <p>Parágrafo 3. <i>Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor."</i></p> <p>En la misma línea, el Ministerio de Salud emitió la Resolución No 470 del 20 de marzo de 2020. Por la cual se adoptaron las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y de cierre parcial de actividades de centros de día y centros día. Dos de ellas fueron, ordenar el cierre parcial de actividades en centros de día y centros día; y, determinar que los departamentos y distritos reportaron la información de ejecución física y financiera de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, correspondiente a la población atendida en aquellos centros de día y centros día.</p> <p>Han quedado en evidencia las limitaciones del programa Colombia Mayor. Muy posiblemente la situación de pobreza y necesidad se agraven como consecuencia de los impactos de la pandemia y de la emergencia económica. Y por consiguiente, se hace necesario adoptar medidas que garanticen, a mediano y largo plazo, y de manera efectiva; una mejor calidad de vida a los adultos mayores de Colombia.</p> <p>Finalmente, cabe resaltar diversos instrumentos internacionales que promueven la protección de los derechos de las personas mayores, tales como: "Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad" (1991), la "Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento" (2002), la "Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe" (2011) y por último, la "Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores" (2015),</p>

<p>ratificada por el Estado Colombiano y proxima a ser incorporada en nuestro bloque de constitucionalidad, donde, en su artículo 29 reclama por parte de los Estados, medidas de atención específicas a las de las personas mayores en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencia, desastres o conflictos.</p>	<p>Artículo 3. Adiciónese el artículo 420A a la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 420A: Contenido de la demanda en procesos monitorios para el cobro de alimentos. El proceso monitorio para el cobro de alimentos se promoverá por medio de demanda, la cual contendrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La designación del juez a quien se dirige. 2. El nombre y domicilio del demandante y del demandado y, en su caso, de sus representantes y apoderados. 3. La pretensión de pago de los alimentos expresada con precisión y claridad. 4. Los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados, con la información sobre el origen de la deuda, su monto actual y sus componentes. 5. Las pruebas que se pretenda hacer valer, incluidas las solicitadas para el evento en que el demandado se oponga, y la prueba sumaria que acredita la condición señalada en el artículo 419. <p>El demandante deberá aportar con la demanda los documentos de la obligación alimentaria que se encuentren en su poder. Cuando no los tenga, deberá señalar que no existen soportes documentales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. El lugar y las direcciones físicas y/o electrónicas donde el demandado recibirá notificaciones. 8. Los anexos pertinentes previstos en la parte general de este código. <p>Artículo 4. Adiciónese el artículo 421A a la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 421A. Trámite en los procesos monitorios para el cobro de alimentos.</p> <p>Si la demanda cumple los requisitos, el juez ordenará requerir al deudor para que en el plazo de cinco (5) días pague o exponga en la contestación de la demanda las razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la deuda reclamada.</p> <p>El auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se notificará personalmente al deudor, con la advertencia de que, si no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia que tampoco admite recursos y constituye cosa juzgada, en la cual se le condenará al pago del monto reclamado, de los intereses causados y de</p>
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2020 CÁMARA</p> <p><i>por medio del cual se adopta la estructura monitoria para garantizar el derecho de alimentos a sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.</i></p> <p>Artículo 1. Objeto del proyecto: El presente Proyecto de Ley busca establecer algunos mecanismos de tipo procedimental para garantizar la efectividad del derecho de alimentos en favor de sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad, adoptando la estructura del proceso monitorio instituido en el Código General del Proceso.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de esta ley, entiéndase por sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad a personas en situación de discapacidad física y/o mental, menores de edad en condición de orfandad o que no hayan sido reconocidos y exista renuencia, adultos mayores y personas víctimas del conflicto armado o que hayan sido desplazadas por cualquier razón.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese un inciso al artículo 419 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>También podrá promoverse el proceso monitorio para el cobro de obligaciones alimentarias si el acreedor prueba siquiera sumariamente encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Situación de discapacidad física y/o mental. 2. Cuando habiendo sido citado el padre o la madre para el reconocimiento de un hijo, haya renuencia. 3. Cuando siendo menor de edad, se encuentre en situación de orfandad. 4. Cuando se trate de un adulto mayor que carezca de mecanismos para proveer su subsistencia. 5. Cuando haya sido víctima de conflicto armado. 6. Cuando haya sido víctima de desplazamiento por razones diferentes al conflicto armado. 	<p>los que se causen hasta la cancelación de la obligación. Si el deudor la satisface en la forma señalada, se declarará terminado el proceso por pago.</p> <p>Si el deudor notificado no comparece, se dictará la sentencia a que se refiere este artículo y se proseguirá la ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 306.</p> <p>Esta misma sentencia se dictará en caso de oposición parcial, si el demandante solicita que se prosiga la ejecución por la parte no objetada. En este evento, por la parte objetada se procederá como dispone el inciso siguiente.</p> <p>Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar las pruebas en que se sustenta su oposición, el asunto se resolverá por los trámites del proceso verbal sumario y el juez dictará auto citando a la audiencia del artículo 392 previo traslado al demandante por cinco (5) días para que pida pruebas adicionales.</p> <p>Si el deudor se opone infundadamente y es condenado, se le impondrá una multa del diez por ciento (10%) del valor de la deuda a favor del acreedor.</p> <p>Parágrafo 1. En este proceso no se admitirá intervención de terceros, excepciones previas reconvencción, el emplazamiento del demandado, ni el nombramiento de curador ad litem. Podrán practicarse las medidas cautelares previstas para los demás procesos declarativos. Dictada la sentencia a favor del acreedor, proceden las medidas cautelares propias de los procesos ejecutivos.</p> <p>Parágrafo 2. En relación con los hijos no reconocidos, mientras se da inicio al proceso de investigación de paternidad o maternidad ante el Juez de Familia, se realizan las pruebas de ADN, se obtiene el resultado y se decide en forma definitiva el proceso de filiación, el juez podrá fijar una cuota provisional de alimentos en favor del NNA o del nasciturus y puede ordenar la retención de salarios del presunto padre.</p> <p>En caso de resultar la providencia adversa a las pretensiones del demandante, en cualquiera de los dos escenarios, (judicial o administrativo) ésta deberá reintegrar lo indebidamente recibido con motivo del proceso, sin perjuicio de las acciones penales y administrativas a que hubiere lugar en contra de la parte actora.</p> <p>Parágrafo 3. En los demás casos, igualmente se podrá fijar una cuota provisional que garantice la obligación presente y aquellas que se causen hacia el futuro.</p> <p>Artículo 5. Adiciónese un numeral al artículo 17 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p>

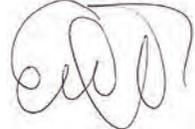
11. De los procesos monitorios para el cobro de alimentos.

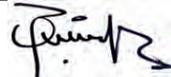
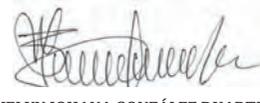
Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

 ANGEL MARIA GAITAN PULIDO Representante a la Cámara Departamento del Tolima	 JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara Departamento del Cauca

 JULIÁN BEDOYA PULGARÍN Senador de la República	 SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara Departamento de Caquetá	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara Departamento del Meta
 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara Departamento de Magdalena

 FABIO FERNANDO ARROYAVE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 LUCIANO GRISALES LONDOÑO Representante a la Cámara Departamento del Quindío
 JOSE LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY DE 2019-CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA ESTRUCTURA MONITORIA PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ALIMENTOS A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONDICIONES DE MAYOR VULNERABILIDAD".

1. OBJETO:

El presente Proyecto de Ley busca establecer algunos mecanismos de tipo procedimental para garantizar la efectividad del derecho de alimentos en favor de sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad, adoptando la estructura del proceso monitorio instituido en el Código General del Proceso.

En otras palabras, el proyecto considera la estructura del proceso monitorio consagrada en los artículos 419 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), como un instrumento de tutela efectiva y protección reforzada en materia de alimentos, para garantizar la salvaguarda y dignidad de los derechos niños, niñas, adolescentes y de los adultos mayores cuando estos se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad, correspondiente a: 1) Personas en condición de discapacidad física y/o mental, 2). Menores de edad en situación de orfandad o que no hayan sido reconocidos y exista renuencia, 3). Adultos mayores y 4). Personas víctimas del conflicto armado o que hayan sido desplazadas por cualquier razón.

2. ORIGEN DE LA INICIATIVA.

Este proyecto de ley surge a partir de una iniciativa del Semillero de Investigación de Derecho Procesal de la Universidad Tecnológica del Chocó - UTCH, que fue compartida al Representante a la Cámara Nilton Córdoba Manyoma, quien a través de su Unidad de Trabajo Legislativo y con el apoyo del Grupo de Investigación "Justicia Real" de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, construyó el articulado final.

3. DERECHO DE ALIMENTOS:

La pensión alimentaria es un derecho subjetivo personalísimo para las partes, donde una de ellas tiene la facultad de exigir asistencia para su subsistencia cuando no se encuentra en condiciones para procurársela por sí misma, a quien esté obligado por ley a suministrarlo, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, a saber: (i) que el peticionario carezca de bienes y, por consiguiente, requiera los alimentos que demanda; (ii) que la persona a quien se le piden alimentos tenga los recursos económicos para

<p>proporcionarlos y (iii) que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación entre quien tiene la necesidad y quien tiene los recursos. De esa forma, con fundamento en los principios de proporcionalidad y solidaridad, el derecho de alimentos consulta tanto la capacidad económica del alimentante como la necesidad concreta del alimentario, y se impone principalmente a los miembros de la familia¹.</p> <p>En el caso de los menores, el derecho de los alimentos se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política como parte de los derechos fundamentales de los niños. Así, la alimentación equilibrada hace alusión a la ingesta de alimentos que incorpora los distintos nutrientes y grupos de alimenticios, en las cantidades y frecuencias adecuadas de acuerdo con las necesidades de cada persona en los distintos momentos evolutivos.</p> <p>Pero este concepto de alimentos, desde una perspectiva jurídica, va más allá de la provisión corporal de comida, tal como se expresa la Ley 1098 de 2006, el código de la infancia y adolescencia, en el artículo 24 en donde se manifiesta que se entiende por alimentos todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación, y todo lo necesario para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes; además, se establece que los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.</p> <p>Sobre este tema, la Corte Constitucional en la sentencia C-657 de 1997 manifestó que la palabra alimentos designa en el sentido legal, todo aquello que sea necesario para la conservación de la vida como la comida, la bebida, el vestido, la habitación, los remedios en caso de enfermedad. En caso de incumplimiento, las sanciones aplicables pueden tener carácter civil y de orden penal.</p> <p>Se debe recordar que los derechos de los menores de edad priman sobre los de los demás, ofreciéndoseles mayores garantías y beneficios para proteger su formación y desarrollo. Por tal motivo, existe prelación institucional sobre las actuaciones oficiales y particulares que versen sobre este tema, contando con un mayor margen de discrecionalidad para que se cumpla con estos deberes constitucionales. Lo anterior, armoniza con los principios de protección integral, interés superior y prevalencia consagrados en la Ley 1098 de 2006.</p> <p>En lo que respecta a los adultos mayores, en el artículo 46 de la carta constitucional se encuentra lo que concierne a la protección que el Estado le debe ofrecer a las personas de la tercera edad, además, en la Ley 1276 de 2009 se trata lo relativo a las pensiones de alimentos o cuotas alimentarias en personas de la tercera edad. Ya en la sentencia T-</p> <p>¹ Sentencia T 685 de 2014.</p>	<p>184 de 1999 del máximo tribunal constitucional se señalaba el reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias para esta población.</p> <p>Igualmente, en la sentencia T-203 de 2013 de la misma corte manifestó que para su exigibilidad se deberían configurar tres requisitos esenciales: I. La necesidad del alimentario; II. La capacidad económica del alimentante y; III. Un título que sirva de fuente a la relación.</p> <p>También en la sentencia C-237 de 1997 se concluye que la pensión alimentaria es un derecho subjetivo exigible, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos como que el peticionario carezca de bienes y requiera los alimentos que demanda; que la persona a quien se le pide los alimentos tenga los recursos económicos para proporcionárselos y; que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación. Así pues, serán las partes quienes pactarán un acuerdo conciliatorio acerca de la cuota alimentaria a favor del necesitado, teniendo en cuenta la necesidad del beneficiario y la capacidad de cumplimiento del obligado.</p> <p>En lo que se refiere al amparo reforzado en sujetos de especial protección, la corte constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la importancia de los derechos las niñas y niños, destacando las diversas formas de fundamentalidad de los derechos de los menores y las garantías que la Constitución establece para la satisfacción de estos. De igual forma se ha abordado el tema de los derechos de las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección. A continuación, se amplía este tema.</p> <p>4. SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL</p> <p>Es extensa la jurisprudencia en la que la Corte Constitucional de Colombia ha definido y conceptualizado acerca de la categoría de sujetos de especial protección constitucional; pero a groso modo, según la sentencia T – 167 de 2011 “La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”.</p> <p>Para el caso de los niños, niñas y adolescentes, la Corte Constitucional los ha considerado sujetos de especial protección constitucional dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión y que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y</p>
<p>el Estado y sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”².</p> <p>Ahora bien, para el caso de los adultos mayores, la clasificación como sujetos de especial protección constitucional se fundamenta en que son un grupo vulnerable; esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos. Por otro lado, respecto a los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia, enmarcada en el principio de solidaridad con persona de la tercera edad. En concordancia con este principio el Estado se compromete a garantizar unos mínimos vitales.³</p> <p>Por último, en lo que hace referencia a las personas en condición de discapacidad, el alcance de los postulados básicos que se derivan de la protección especial otorgada por el Constituyente a este grupo poblacional, incluye: (i) la igualdad de derechos y oportunidades entre todas las personas, con la consiguiente prohibición de cualquier discriminación por motivos de discapacidad, (ii) el derecho de las personas en situación de discapacidad a que se adopten todas las medidas necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con los demás, y (iii) el deber estatal correlativo de otorgar un trato especial a las personas en situación de discapacidad⁴.</p> <p>5. DERECHO DE ALIMENTOS PARA LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL:</p> <p>En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el derecho a recibir alimentos es en sí mismo un derecho fundamental. La normatividad colombiana consagra el derecho de los alimentos con categoría superior, como parte integrante del desarrollo integral de los seres humanos, prevalentemente de los menores de edad. En nuestra Constitución Política este derecho se halla en un capítulo especial que se enmarca en los derechos de la familia, del niño, niña y adolescente. Particularmente el artículo 44 que consagra el interés superior del menor y sus derechos fundamentales, así como los artículos 42, 43 y 45 CP que regulan la protección de la familia, de la mujer embarazada y de los adolescentes⁵.</p> <p>² Sentencia T 468 de 2018. ³ Sentencia T 252 de 2017. ⁴ Ibidem 1. ⁵ Sentencia C 017 de 2019.</p>	<p>Por otra parte, para el caso de los adultos mayores, si bien el derecho de alimentos no tiene en sí mismo el carácter de fundamental, en caso de que este grupo vulnerable dependa para su supervivencia del pago de una pensión o cuota alimentaria, el no cumplimiento de esa obligación afecta de manera directa su derecho fundamental al mínimo vital, y desatiende el deber constitucional del Estado y de las familias de velar por la seguridad de aquellas personas que estén en circunstancia de debilidad manifiesta ya sea por su condición económica, física o mental⁶.</p> <p>6. PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO DE ALIMENTOS EN COLOMBIA</p> <p>En Colombia, el incumplimiento de la obligación alimentaria permite acudir a dos (2) tipos de procesos judiciales que no son excluyentes entre sí: el penal por el delito de inasistencia alimentaria, tipificado en el artículo 233 de la Ley 599 de 2000 (Código de Procedimiento Penal); y el civil, existiendo allí dos (2) tipos de procesos relativos a la obligación alimentaria: 1) La fijación de la cuota alimentaria, y 2) El proceso ejecutivo de cobro de las cuotas de alimentos en mora. Mientras que el primero busca que se establezca el monto por el que está obligado el alimentante con el alimentario, el segundo tiene como objetivo exigir judicialmente el pago de la obligación que previamente fue declarada mediante un proceso judicial.</p> <p>Debe recordarse que la conciliación es un requisito de procedibilidad para el proceso judicial de fijación de la cuota alimentaria, de manera que es necesario acudir primero a ella para posteriormente interponer la demanda una vez que se cuente con el acta de conciliación. Cuando la conciliación no es exitosa, la fijación de la cuota puede hacerse por vía judicial, a partir de la interposición de una demanda de fijación de cuota de alimentos ante un juez de familia. El objetivo de este proceso es establecer la capacidad económica del demandado para fijar el monto de la obligación alimentaria y su forma de pago. A continuación, se amplía esta información.</p> <p>En el artículo 31 de la Ley 640 de 2001 se contempla la figura de la conciliación extrajudicial para llegar a acuerdos sobre temas de familia en general, dentro de los cuales se encuentran las obligaciones alimentarias. En su artículo 35 se establece como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial en los asuntos susceptibles de conciliación, asimismo, en los asuntos civiles y de familia se podrá cumplir este requisito mediante la conciliación en equidad.</p> <p>En lo que se refiere a las reglas del procedimiento para el proceso de alimentos, en el Código de procedimiento civil en su artículo 435, se indica el proceso de fijación, aumento, disminución y exoneración de alimentos, así como la restitución de pensiones alimentarias. En la legislación se instituyen dos tipos de procesos en materia</p> <p>⁶ Sentencia T 685 de 2014.</p>

alimentaria a saber: I. El del Código de Procedimiento civil encausado para mayores de edad, dentro de las obligaciones de suministro de alimentos tipificadas por el Código civil; II. El del Código de la Infancia y la adolescencia, respecto de alimentos solicitados por el padre o la madre del menor. En ambos se debe surtir la conciliación previa como plataforma jurisdiccional.

La conciliación en materia de alimentos, según la Ley 640 de 2001, contempla la convocatoria de una audiencia de conciliación por parte del defensor, procurador, inspector o comisario de familia. Si se logra la conciliación, este funcionario levantará un acta que indicará el monto de la cuota alimentaria y la fórmula de su reajuste periódico; el lugar y forma de cumplimiento; la persona a quien se debe realizar este pago; y los descuentos salariales, si tienen lugar. En caso de que esta conciliación fracase, esto se manifestará en el acta para dar por agotado el requisito.

Asimismo, en esta norma la cuota provisional de alimentos será fijada únicamente por el defensor o comisario de familia (y subsidiariamente por el inspector de policía), lo cual procede en dos eventos: I. Cuando el obligado no concurrió a la audiencia de conciliación a pesar de ser notificado; II. Cuando en la audiencia no se llegó a ningún acuerdo. Los jueces de familia intervendrán en esta materia cuando exista una demanda por este motivo a razón de que no se llegara a un acuerdo en la conciliación o cuando es imposible la convocatoria a la audiencia del obligado.

La Demanda de alimentos, como ya se mencionó, tiene lugar cuando no se logra conciliar entre las partes. De este modo, la demanda comprende las etapas de Admisión-Inadmisión de la demanda; contestación de la demanda y excepciones; audiencia, trámite, alegatos y; sentencia.

La medida que se toma para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones alimentarias consiste en el embargo de hasta 50% cuando el obligado es asalariado. Cuando éste no cuenta con un salario, pero sí con bienes o inmuebles el juez podrá decretar medidas cautelares sobre ellos. En el caso de que los padres pierdan la patria potestad, no implica ello que cese la obligación alimentaria.

En lo que se refiere a la modificación de la cuota alimentaria, cuando varíe la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, por común acuerdo se podría modificar la cuota alimentaria pidiéndole a un juez, conllevando a un extenso proceso para ello.

Por otra parte, como ya se describió, en el artículo 233 del Código Penal se contemplan sanciones por el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, incurriendo en prisión de 16 a 54 meses y una multa de 13.33 a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Pero este tipo de delitos es excarcelable y las otras penas son mínimas,

haciendo que el planteamiento de la protección reforzada de los derechos de esta población vulnerable se denote como algo retórico.

Así mismo, el incumplimiento podría dar lugar a la activación del mecanismo administrativo de restablecimiento de derechos en determinadas situaciones, como en aquellos casos en los que el acreedor alimentario es un menor de edad⁷.

6.1. Cifras de procesos por alimentos 2018 2019

A continuación, se presentan las cifras de procesos reportada por los despachos Judiciales de Familia por procesos de Alimentos, de conformidad con la información entregada por la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, correspondiente a Ingresos efectivos, Egresos efectivos y Egresos por sentencias, desagregado a nivel de Distrito Judicial, en el año 2018 y para el periodo Enero- Junio de 2019.

Los ingresos efectivos de procesos a la Rama Judicial corresponden a la demanda de justicia efectiva o ingresos efectivos, esto es, que no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro.

En cuanto a los egresos, éstos corresponden a las salidas del despacho judicial, el término efectivo corresponde a un auto o decisión que pone fin a la instancia, esto es, que no se tienen en cuenta las siguientes salidas como efectivas: Egreso para descongestión, Egresos remitidos a otros despachos, Egresos por Autos Desiertos o Desistidos, Egresos por Art. 9 Ley 1395, Egresos Pérdida de Competencia, Egresos por rechazados o retirados y los Egresos Cambio de Radicación.

Movimiento de procesos declarativos de alimentos en despachos de Familia: Ingresos efectivos, egresos efectivos, y egresos por sentencias, Información desagregada por Distrito Judicial. Año 2018 y periodo Enero a Junio de 2019

Año	Distrito Judicial	Especialidad	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Egresos por Sentencias	Total, Inventario Final
2018	Antioquia	Familia	217	145	57	115
2018	Arauca	Familia	78	66	12	76
2018	Armenia	Familia	194	163	65	51

⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA. El delito de inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia. 2012.

2018	Barranquilla	Familia	1009	737	392	627
2018	Bogotá	Familia	2691	1814	762	1.609
2018	Bucaramanga	Familia	649	429	142	394
2018	Buga	Familia	223	171	118	105
2018	Cali	Familia	480	265	88	511
2018	Cartagena	Familia	1978	1972	685	2.231
2018	Cúcuta	Familia	487	342	100	182
2018	Cundinamarca	Familia	661	409	146	510
2018	Florencia	Familia	187	151	38	323
2018	Ibagué	Familia	1105	691	202	794
2018	Manizales	Familia	538	362	183	226
2018	Medellín	Familia	738	398	158	439
2018	Mocoa	Familia	61	73	32	37
2018	Montería	Familia	496	351	155	306
2018	Neiva	Familia	564	458	135	671
2018	Pamplona	Familia	32	29	7	12
2018	Pasto	Familia	519	327	90	288
2018	Pereira	Familia	168	175	56	109
2018	Popayán	Familia	370	249	128	178
2018	Quibdó	Familia	117	108	38	59
2018	Riohacha	Familia	168	105	22	81
2018	San Andrés	Familia	18	10	9	112
2018	San Gil	Familia	87	42	6	77
2018	Santa Marta	Familia	477	303	173	504
2018	Santa Rosa de Viterbo	Familia	264	210	56	75
2018	Sincelejo	Familia	527	634	168	196
2018	Tunja	Familia	274	195	84	124
2018	Valledupar	Familia	418	298	130	302
2018	Villavicencio	Familia	223	162	61	278
2018	Yopal	Familia	149	99	44	122
Total, general			16167	11943	4542	11.724

Año 2019	Distrito Judicial	Especialidad	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Egresos por Sentencias (Enero - Julio)	Total, Inventario Final
----------	-------------------	--------------	--------------------	-------------------	--	-------------------------

2019	Antioquia	Familia	212	124	31	131
2019	Arauca	Familia	77	68	8	69
2019	Armenia	Familia	187	109	16	102
2019	Barranquilla	Familia	1.262	713	174	781
2019	Bogotá	Familia	2.920	1.685	358	1.781
2019	Bucaramanga	Familia	637	451	55	383
2019	Buga	Familia	309	174	42	127
2019	Cali	Familia	485	277	66	437
2019	Cartagena	Familia	2.067	1.370	405	1.988
2019	Cúcuta	Familia	590	381	65	208
2019	Cundinamarca	Familia	552	476	82	377
2019	Florencia	Familia	234	182	10	344
2019	Ibagué	Familia	1.052	839	121	698
2019	Manizales	Familia	449	304	70	230
2019	Medellín	Familia	900	371	61	558
2019	Mocoa	Familia	58	58	7	56
2019	Montería	Familia	606	456	85	339
2019	Neiva	Familia	440	359	54	616
2019	Pamplona	Familia	43	25	2	18
2019	Pasto	Familia	589	386	53	334
2019	Pereira	Familia	211	197	16	193
2019	Popayán	Familia	403	227	53	231
2019	Quibdó	Familia	68	44	9	56
2019	Riohacha	Familia	167	91	12	152
2019	San Andrés	Familia	19	9	0	116
2019	San Gil	Familia	86	70	10	60
2019	Santa Marta	Familia	671	415	90	623
2019	Santa Rosa de Viterbo	Familia	208	147	36	59
2019	Sincelejo	Familia	477	388	95	232
2019	Tunja	Familia	304	193	48	136
2019	Valledupar	Familia	407	311	60	316
2019	Villavicencio	Familia	263	156	26	281
2019	Yopal	Familia	144	131	43	73
Total, general			17.097	11.187	2263	12.105

Las anteriores cifras permiten afirmar que en el caso de los procesos declarativos de alimentos para el año 2018, solo una cuarta parte de ellos terminó en sentencia judicial, evidenciándose una baja efectividad de esta vía procesal.

7. ESTRUCTURA DEL PROCESO MONITORIO

Ante baja efectividad de la vía civil y penal para el cobro de alimentos, se considera necesario establecer una alternativa para que mediante un proceso de estructura monitoria se puedan materializar los principios de protección integral, de interés superior y prevalencia de derechos que aseguren la subsistencia y dignidad de niños, niñas y adolescentes, así como de los adultos mayores, en aquellos casos en que se enmarquen como sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El Código General del Proceso introdujo los procesos declarativos especiales, incluyendo allí al proceso monitorio (regulado en los Arts. 419 a 421), como solución a los conflictos jurídicos originados por una obligación dineraria de naturaleza contractual, determinada y exigible.

El concepto de proceso monitorio se define en la Ley 1564 de 2012 como el trámite de única instancia a través del cual puede perseguirse el pago de una obligación dineraria surgida de un contrato, la cual debe ser clara y con un valor determinado, exigible y de mínima cuantía. Este proceso se caracteriza porque solamente se puede iniciar y seguir contra el deudor notificado personalmente. En éste, con la sola presentación de la demanda, se dicta resolución favorable al actor o demandante, mediante la cual ordena al demandado el cumplimiento de una prestación, condicionando la ejecutividad de dicha determinación a la actitud que adopte el demandado; por tanto, si no formula oposición alguna, queda habilitada la vía de la ejecución forzada.

Como se observa, el proceso monitorio no se ajusta al cobro de obligaciones alimentarias, debido a que éste aplica para obligaciones contractuales y los alimentos son una obligación constitucional y legal; además, porque en el proceso monitorio el demandante no cuenta con un título ejecutivo, mientras que en materia de alimentos la conciliación presta mérito ejecutivo; por tanto, se pretende la aplicación de la estructura monitoria -no del proceso monitorio-, para el cobro de alimentos por vía judicial, dotando a los jueces civiles municipales de única instancia, de facultades para ejercer tal procedimiento.

De este modo, el proyecto de Ley contempla la aplicación de la estructura monitoria como un instrumento de eficacia a la congestión judicial y a la ausencia de celeridad y efectividad en los procesos de familia en Colombia, más específicamente, los reclamos de una obligación alimentaria en donde se provee lo necesario para una vida digna. Este

proyecto tiene como objeto ofrecer una herramienta de protección real y efectiva para la salvaguarda de la dignidad de estos sujetos de especial protección en materia de alimentos.

En el caso concreto, cuando se presente un reclamo de alimentos, como el trámite tiene una duración que impide el inmediato o pronto goce del derecho, se propone que, de una manera equivalente a la contemplada para el proceso monitorio en el código general del proceso, se permita a las autoridades de familia (comisarios, procuradores, defensores o inspectores) fijar una cuota provisional.

Se trata de que las autoridades referidas anteriormente (jueces municipales en única instancia) tengan la facultad de adoptar decisiones provisionales, pero con efectos que podrán ser definitivos, sobre la tutela reclamada sin oír previamente a la parte demandada, si se observa desinterés en concurrir a la audiencia, se desconoce su paradero, o no se presenta sin justificación alguna a la audiencia.

8. SUSTENTO NORMATIVO

La presente iniciativa Legislativa, tiene - entre otras- las siguientes disposiciones que la sustentan normativamente:

FUENTE	DISPOSICIONES	CONTENIDO
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición,		"(...) cada hombre, mujer y niña o niño tiene el derecho inalienable a estar libre de hambre y malnutrición para poder desarrollar sus facultades físicas y mentales (...)"
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 11	la alimentación hace parte de un nivel de vida adecuado y los Estados deben tomar medidas apropiadas para asegurar su efectividad.
Convención sobre los Derechos del Niño de 1989		Deberes de los Estados en materia de derechos de alimentos con menores.
Constitución Política	Artículos 1º, 2º, 5, 11, 13, 42, 43, 44, 45, 46, 93 y 95	Sustento constitucional de la obligación alimentaria.
Código Civil	Artículos 411 al 427.	Derecho de alimentos.

Código General del Proceso	Artículo	Competencias judiciales y establecimiento de estructura de proceso monitorio.
	17, 419, 420, 421.	
Jurisprudencia Constitucional. (Entre otras).	Corte	Sentencia T-1139 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Sentencia C-919 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería). Sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). Sentencia T-203 de 2013 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia C-657 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo sentencia C-657 de 1997. Sentencia T-184 de 1999 MP. Antonio Barrera Carbonell Sentencia T-506 de 2011 MP. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-1033 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-029 de 2009 MP. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia T-875 de 2003. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia T 685 de 2014. Sentencia T 468 de 2018. Sentencia T 252 de 2017. Sentencia C 017 de 2019. Sentencia T 685 de 2014.

9. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa consta de seis (6) artículos, a saber:

Artículo	Contenido
Artículo 1	Objeto del Proyecto
Artículo 2	Adiciona el artículo 419 de la Ley 1564 de 2012, estableciendo la procedencia del proceso monitorio para el cobro de alimentos.
Artículo 3	Adiciona el artículo 420A, que establece el contenido de la demanda en procesos monitorios para el cobro de alimentos.
Artículo 4	Adiciona el artículo 421A, contenido del trámite en los procesos monitorios para el cobro de alimentos.

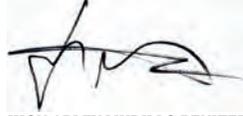
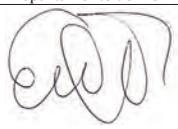
Artículo 5	Adiciona el artículo 17 de la Ley 1564 de 2012, estableciendo la competencia para conocer del proceso monitorio para el cobro de alimentos en los jueces civiles municipales de única instancia.
Artículo 6	Vigencia y Derogatorias.

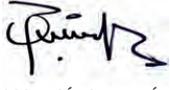
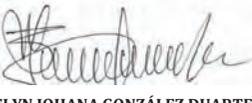
Fuente: Elaboración Propia.

De los Honorables Congressistas,



NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

 ANGEL MARIA GAITAN PULIDO Representante a la Cámara Departamento del Tolima	 JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara Departamento del Cauca

 JULIÁN BEDOYA PULGARÍN Senador de la República	 SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 FABIO FERNANDO ARROYAVE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 LUCIANO GRISALES LONDOÑO Representante a la Cámara Departamento del Quindío
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara Departamento de Caquetá	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara Departamento del Meta	 JOSE LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	
 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca		
 JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara Departamento de Magdalena		

CONTENIDO

Gaceta número 824 - martes 1º de septiembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 343 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 344 de 2020 Cámara, por el cual se crea el Fondo de Reversión Ganadera y Fomento de Actividades Forestales.	10

Proyecto de ley número 346 de 2020 Cámara, por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario.	12
Proyecto de ley número 347 de 2020 Cámara, por medio del cual se provee una protección inmediata en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor.	15
Proyecto de ley número 348 de 2020 Cámara, por medio del cual se adopta la estructura monitoria para garantizar el derecho de alimentos a sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.	18